



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.410.001.02.2022

Tekst jednolity*

Pan
Michał Mistrzak
Główny Inspektor Ochrony Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3
02-362 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Nr 22/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 18 maja 2022 r.

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.
- wykonanie planu finansowego w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska
w zakresie części 51 – Klimat

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Michał Mistrzак – Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „Główny Inspektor”),
od 13 grudnia 2021 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Marek Chibowski, p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, od 17 sierpnia 2020 r.
do 17 września 2021;

Michał Mistrzак, p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, od 18 września 2021 r.
do 12 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 92-95)

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/10/2022 z 11 stycznia 2022;
2. Izabella Krawczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/17/2022 z 11 stycznia 2022 r. i upoważnienie do kontroli nr KSI/21/2022 z 18 lutego 2022 r.
3. Monika Skrzypiec, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2022 z 17 stycznia 2022
4. Agnieszka Wójcik, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/11/2022 z 11 stycznia 2022
5. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/20/2022 z 18 lutego 2022 r.

(akta kontroli str.1-8, 1981-1982a)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli
Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania, w ramach części 51 – Klimat, planu finansowego na 2021 r. Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy porównawczej wykonania dochodów;
- analizy wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- kontroli przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków;
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analizy stanu zobowiązań;
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych w GIOŚ;
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych;
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego w 2021 r. (w ramach części 51 – Klimat) Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w zakresie wydatków. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. kontrola dochodów budżetowych w części 51-Klimat została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami z roku ubiegłego.

Ustalony limit wydatków Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska został wykorzystany w wys. 267 125,7 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 34 444,0 tys. zł), tj. 97,0% planu po zmianach. Bez wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 r. limit wydatków został wykorzystany w 84,5% planu po zmianach.

Główny Inspektor, w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej³, wystąpił do Ministra Klimatu i Środowiska (dalej: „MKiŚ”) o dodatkowe środki na prowadzenie działań Inspekcji Ochrony Środowiska w kwocie 20 534,0 tys. zł, jednak nie zweryfikował rzetelnie możliwości wykorzystania tych środków przez GIOŚ. Zwiększony, w październiku 2021 r., limit wydatków nie został w 70,6% wykorzystany na realizację zaplanowanych zadań, m.in. na zakup samochodów i wykonanie remontów w lokalizacjach GIOŚ. Niewykorzystane środki zostały ujęte w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2021 r. Zdaniem NIK zakłócenia w dostawach związanych z pandemią COVID-19, a tym samym brak możliwości wykorzystania środków (na co powoływano się w GIOŚ), można było przewidzieć w 2021 r., bowiem pandemia nie była już zjawiskiem nowym i nieznanym. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wydatki na wymienione wyżej zadania były pierwotnie, w czerwcu 2021 r., zgłoszone do budżetu na 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków rezerw celowych, z wyłączeniem wydatków na realizację jednego zadania⁴ finansowanego z poz. 59 rezerw celowych. GIOŚ podejmował skuteczne działania mające na celu złożenie kompletnych wniosków o wydanie decyzji budżetowej. Wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków na bieżąco wprowadzono zmiany w planie finansowym jednostki.

Szczegółowe badanie wydatków pod względem rzetelności, celowości, gospodarności i legalności, na podstawie próby 46 dowodów księgowych na łączną kwotę 42 777,0 tys. zł wykazało, że wydatki w wysokości 7 599,2 tys. zł (stanowiącej 17,8% badanej próby wydatków), sfinansowane ze środków rezerw celowych (poz. 59), dokonane zostały z naruszeniem prawa. Wydatek ten dotyczył zakupu 28 samochodów i odzieży ochronnej na rzecz wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (dalej: „wios”). Te państwowe jednostki budżetowe finansowane są z części 85 – Województwa, ponieważ stosownie do art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵ wojewódzcy inspektorzy ochrony

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2021 r. – Dz. U. poz. 1900.

⁴ „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.

środowiska są organami rządowej administracji zespolonej w województwach. W związku z tym ww. zakupy powinny być realizowane w ramach właściwej dla tych jednostek części budżetu państwa. Należy zauważyć, że zakupione samochody zostały przekazane do wioś jako sprzęt zbędny w GIOŚ, ze wskazaniem niewłaściwej podstawy prawnej, tj. § 38 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁶ – dotyczącego przekazywania majątku jednostkom samorządu terytorialnego. W pozostałym zakresie w badanej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku szczegółowego badania czterech zamówień publicznych stwierdzono, że w toku realizacji jednego zamówienia publicznego⁷ Główny Inspektor naruszył art. 16 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „nupzp”)⁸ ponieważ, jako zamawiający, udzielił zamówienia publicznego zmieniając wielkość i wartość zamówienia już po wyborze oferty i rozstrzygnięciu postępowania. Ponadto nie dotrzymał 30-dniowego terminu publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 448 nupzp). Ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało zamieszczone cztery dni po terminie wskazanym w nupzp.

Nie stwierdzono nieprawidłowości i przekroczenia limitu wydatków na wynagrodzenia.

Plan wydatków budżetu środków europejskich GIOŚ na 2021 r. został wykonany w 2021 r. w wysokości 3 129,8 tys. zł, tj. 65,4% planu po zmianach. Przyczyną niepełnej realizacji planu wydatków było odwołanie wizyty studyjnej oraz szkoleń planowanych do realizacji w ramach projektów finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: „POIiŚ”) oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: „MF EOG”).

NIK ocenia negatywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych. Badanie ksiąg rachunkowych wykazało, że księgi te nie były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie i bieżąco. Było to niezgodnie z art. 24 ust. 2 i 3 oraz ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ i skutkowało brakiem wiarygodności sporządzonych w GIOŚ sprawozdań budżetowych i sprawozdań kwartalnych w zakresie operacji finansowych.

W związku z akceptowaniem w GIOŚ daty automatycznie wskazanej przez system finansowo-księgowy zapisy w księgach były niezgodne z dowodami księgowymi. Spowodowało to, że data operacji w księgach była niezgodna z datą operacji gospodarczej wynikającą z dowodu księgowego. Ponadto dopiero w styczniu 2022 r. został wprowadzony i zatwierdzony w księgach rachunkowych 2021 r. bilans otwarcia 2021 r., zaś od 1 lutego 2022 r. wprowadzono obowiązek ręcznej zmiany daty operacji w celu zachowania zgodności z datą wynikającą z dowodu księgowego. Zatwierdzenie bilansu otwarcia w styczniu 2022 r. spowodowało, że nie były zatwierdzone i zamknięte w księgach rachunkowych poszczególne miesięczne okresy sprawozdawcze w 2021 r. Księgi rachunkowe za poszczególne okresy sprawozdawcze od stycznia do listopada 2021 r. zostały zatwierdzone dopiero w styczniu 2022 r., zaś księgi rachunkowe za grudzień 2021 r. do czasu zakończenia kontroli nie zostały zamknięte.

⁶ Dz. U. z 2019 poz. 2004, ze zm.

⁷ Zamówienie na „Zakup i dostawę 31 samochodów osobowo-terenowych z napędem na cztery koła i dodatkowym wyposażeniem specjalistycznym” na kwotę 7 591,8 tys. zł wg podpisanej umowy.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. – dalej: „Uor”.

Stwierdzono także, że dokumenty księgowe ujmowano w innych okresach sprawozdawczych niż wskazywała na to data operacji gospodarczej (164 zapisy), co naruszało wymogi art. 4 i art. 20 ust. 1 i 2 Uor.

Na dzień zakończenia kontroli nie była znana wiarygodna kwota zobowiązań GIOŚ wg stanu na 31 grudnia 2021 r. Na podstawie dziennika weryfikacji za okres styczeń-luty 2022 r. stwierdzono, że dowody księgowe dotyczące operacji gospodarczych z 2021 r. zostały ujęte w księgach rachunkowych 2022 r.

NIK negatywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania kwartalne w zakresie operacji finansowych w GIOŚ w 2021 r., ponieważ zostały one sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych niezgodnie z przepisami Uor, w tym – z naruszeniem art. 23 ust. 1 Uor – na podstawie zapisów księgowych nie spełniających kryterium trwałości. Ponadto sprawozdania zawierały błędy merytoryczne polegające w szczególności na:

- ujęciu w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2021 r. należności pomniejszych o wartość odpisów aktualizujących. W sprawozdaniu tym ujęto także kwoty należności przedawnionych i nieściągalnych – przejętych z wioś – oraz roszczeń spornych, zaś działania Głównego Inspektora podjęte w celu wyjaśnienia statusu tych należności i prawidłowego ujęcia ich w sprawozdaniu były nieskuteczne;
- zaniżeniu w sprawozdaniu Rb-28 za 2021 r. kwoty wykonanych wydatków, a w sprawozdaniu Rb-27 kwoty wykonanych dochodów budżetowych na skutek zaksięgowania kwoty 10,2 tys. zł dotyczącej zwrotu wydatków z lat ubiegłych, na zmniejszenie wydatków 2021 r. zamiast na rachunek dochodów.

Tym samym sprawozdania zostały sporządzone niezgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰.

Roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania kwartalne w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo.

W wyniku kontroli stwierdzono także m.in. następujące nieprawidłowości:

- nie zaktualizowano „Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych w GIOŚ”, nie dostosowano jej do zmian organizacyjnych, wprowadzonych od 1 stycznia 2019 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych ustaw¹¹ i wprowadzeniem nowej struktury organizacyjnej Inspekcji Ochrony Środowiska;
- nie ustalono procedur kontroli zarządczej, w tym mechanizmów kontroli zapewniających skuteczne dochodzenie należności Skarbu Państwa, m. in. poprzez określenie zakresu odpowiedzialności komórek organizacyjnych za prowadzenie poszczególnych etapów windykacji i egzekucji należności;
- nie określono w porozumieniach w sprawie zasad zarządzania i administrowania wspólnie użytkowanymi nieruchomościami wioś, zawartych w związku z wprowadzeniem nowej struktury organizacyjnej Inspekcji Ochrony Środowiska, terminów przekazywania przez wioś not obciążeniowych;

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm. (uchylone w styczniu 2022 r.).

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1479.

- w oświadczeniach zawartych w 5 wnioskach sprawozdawczych dotyczących projektu pn. „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu” w ramach POIiŚ 2014-2020, podano niewłaściwy adres przechowywania dokumentów tego projektu, co było działaniem nierzetelnym;
- nieterminowo rozliczono przekazane przez NFOŚiGW dwie zaliczki dotyczące realizacji zadania „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, szczególnie w obszarze prowadzenia rachunkowości, miały swoje podłoże w niewłaściwej identyfikacji ryzyka, a także niepodjęciu skutecznych działań zaradczych, pomimo że w latach 2019-2021 pracownicy GIOŚ informowali kierownictwo o nieprawidłowościach. Kierownictwo GIOŚ pomimo posiadania informacji o nieprawidłowym działaniu systemu finansowo-księgowego nie zleciło przeprowadzenia audytu prowadzenia ksiąg rachunkowych, jak również nie zarządzono kontroli wewnętrznej.

Brak rzetelnej analizy ryzyk skutkowało niewystraszającą skutecznością systemu kontroli zarządczej, a ustalone mechanizmy kontroli były nieadekwatne i nieefektywne.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. kontrola dochodów budżetowych w części 51-Klimat została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami z roku ubiegłego.

Według sprawozdania Rb-27¹³ dochody budżetowe, określone w planie finansowym GIOŚ na 2021 r. w kwocie 292,0 tys. zł, zostały zrealizowane w 124,4%, tj. w kwocie 363,2 tys. zł. Uzyskane w 2021 r. dochody były wyższe o 91,6 tys. zł, tj. o 33,7%, w porównaniu do 2020 r. (271,6 tys. zł). Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy:

- z tytułu kar umownych (§ 0950) w wysokości 147,0 tys. zł, stanowiącej 40,5% łącznej kwoty dochodów. Kary zostały nałożone na wykonawców z tytułu nieterminowego lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy,
- z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940) w wysokości 106,5 tys. zł, stanowiącej 29,3% łącznej kwoty dochodów. Wpływy te dotyczyły m.in. zwrotów środków na rachunek GIOŚ z tytułu: korekt faktur z lat ubiegłych (energia elektryczna, telefony, itp.), wpłaconych kaucji za wynajem pomieszczenia magazynowego oraz wynajem mieszkania,
- z różnych dochodów (§ 0970) w wysokości 70,5 tys. zł, stanowiącej 19,4% łącznej kwoty dochodów. Wpływy te pochodziły m.in. z wpłat za udostępnianie informacji o środowisku na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴ i zryczałtowanego wynagrodzenia z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa (składek ZUS).

Na uzyskanie dochodów w kwocie wyższej od planowanej o 24,4% największy wpływ miało ponad 2,5-krotnie wyższe od planowanego wykonanie dochodów z tytułu wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych. Wpływy z ww. tytułu są trudne do oszacowania na etapie planowania budżetu. Tego rodzaju dochody występują incydentalnie.

Na koniec 2021 r., zgodnie z sporządzonym 7 lutego 2022 r. rocznym sprawozdaniem Rb-27, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł ogółem 1 063,2 tys. zł, w tym zaległości netto wyniosły 1 052,5 tys. zł. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2021 r. były wyższe o 203,7 tys. zł, tj. o 23,7% w porównaniu do stanu na koniec 2020 r., natomiast zaległości netto były wyższe o 193,0 tys., tj. o 22,5% w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. Największą część należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto (odpowiednio w wysokości 679,0 tys. zł oraz 668,3 tys. zł)

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Sporządzonego w dniu 7 lutego 2022 r.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.

stanowiły naliczone kary i odszkodowania wynikających z umów, w tym kwota 664,6 tys. zł należności/zaległości netto, wynikająca z niezapłaconej przez wykonawcę kary umownej nałożonej przez GIOŚ w związku z niewykonaniem przedmiotu umowy¹⁵. Z uwagi na skierowanie przez Głównego Inspektora sprawy na drogę sądową, została ona przekazana do Prokuratury Generalnej RP celem wykonania zastępstwa procesowego¹⁶ (sprawa w toku). Druga, co do wielkości pozycja należności pozostałych do zapłaty/zaległości netto, w wysokości 260,3 tys. zł, dotyczyła m.in. administracyjnych kar pieniężnych, wymierzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska liniom lotniczym za niedostarczenie, Krajowemu Ośrodkowi Bilansowania i Zarządzania Emisjami, raportu o wielkości emisji dwutlenku węgla¹⁷, w łącznej kwocie 250,0 tys. zł¹⁸.

(akta kontroli str. 97, 158-159, 354-355, 400-417, 421-424, 673, 1142-1191, 1213-1224, 1312-1458, 6223-6235)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Limit wydatków na 2021 r. w planie finansowym GIOŚ opracowanym na podstawie ustawy budżetowej na rok 2021¹⁹ ustalono w wysokości 163 285,0 tys. zł.

W ciągu roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 112 123,5 tys. zł (tj. o 68,7%), tj. do kwoty 275 408,5 tys. zł w wyniku:

- 1) uzyskania środków z trzech pozycji rezerw celowych w kwocie 112 261,5 tys. zł,
- 2) zmniejszenia planu finansowego o 138,0 tys. zł trzema decyzjami Ministra Finansów (tj. decyzja MF/IP9.4143.3.92.2021.MF.ART.194.4386 z 22 października 2021 r. na kwotę ogółem: 8,8 tys. zł dotycząca zmniejszenia planu wydatków na projekcie POliŚ Droga do czystego środowiska; decyzja MF/IP9.4143.3.105.2021.MF.ART.194.4746 z 17 listopada 2021 r. na kwotę ogółem: 9,5 tys. zł dotycząca zmniejszenia planu wydatków na projekcie POliŚ Droga do czystego środowiska; decyzja MF/BP4.4143.16.4.2021.RC z 29 grudnia 2021 r. na kwotę ogółem 119,7 tys. zł dotycząca zmniejszenia planu wydatków na projekcie POliŚ Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu).

Uruchomione z rezerw celowych środki zostały wykorzystane w 94,2%, tj. w kwocie 105 717,8 tys. zł, z tego:

- 1) z poz. 8 Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych

¹⁵ Oświadczenie woli o wypowiedzeniu umowy Nr DOF/62/2019 z dnia 6 sierpnia 2019 r. i wezwanie do zapłaty z dnia 28 listopada 2019 r.

¹⁶ Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 poz. 2180, ze zm.).

¹⁷ Na podstawie art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2021 r. poz. 332, ze zm.).

¹⁸ Decyzje Nr DI-420/5/3/2019, DI-420/5/4/2019, DI-420/5/6/2019 i DI-420/5/7/2019 z dnia 16 grudnia 2020 r. oraz DI-420/5/2/2020 z 11 czerwca 2021 r.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 190, ze zm.

oraz z rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE wykorzystano 204,7 tys. zł, tj. 100% kwoty uruchomionej na realizację, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020²⁰; zadania pn. „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowania map hałasu”;

- 2) z poz. 44 Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych wykorzystano 5 564,6 tys. zł, tj. 97,4% kwoty uruchomionej na realizację dwóch zadań: „Zakup specjalistycznego sprzętu, wyposażenie stanowisk pracy oraz delegacje pracowników GIOŚ biorących udział w zajęciach praktycznych kursu, polegających na uczestnictwie każdego kursanta, w co najmniej 5 kontrolach prowadzonych przez inspektorów IOŚ, w związku z ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o IOŚ oraz niektórych ustaw²¹” oraz „Wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla GIOŚ od 1 czerwca 2021 r., na zadania wynikające z ustawy o zmianie ustawy o IOŚ oraz niektórych innych ustaw;
- 3) z poz. 59 Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wykorzystano 99 948,5 tys. zł, tj. 94,0% kwoty uruchomionej, z tego:
 - a) w ramach umów zawartych z NFOŚiGW wykorzystano środki w wysokości 82 948,4 tys. zł na realizację trzech zadań, tj.: „Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska), w tym prowadzenia Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej” (83,9 tys. zł); „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” (82 640,7 tys. zł); „Szkolenia dla grupy ekspertów WIOŚ ds. transgranicznego przemieszczania odpadów oraz przedstawicieli Straży Granicznej, Służby Celnej, Inspekcji Transportu Drogowego, Urzędu Transportu Kolejowego, Policji i Prokuratury”(223,8 tys. zł);
 - b) w ramach umowy zawartej z PGW WP wykorzystano środki w wysokości 17 000,1 tys. zł na realizację zadania pn. „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego przez GIOŚ”.

(akta kontroli str. 161-174, 181-182, 189-190, 388-389, 822, 842-843, 849-856, 864-865, 1006-1007)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki sfinansowane z rezerw celowych w łącznej kwocie 22 386,0 tys. zł, tj. 21,2% kwoty ogółem uruchomionej z rezerw celowych, na realizację czterech zadań, z tego:

- a) z rezerwy celowej poz. 8 na zadanie realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowania map hałasu” wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE 204,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 169-170, 811-824, 2645-2659)

- b) z rezerwy celowej poz. 44 na zadanie „Wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla GIOŚ od 1 czerwca 2021 r., na zadania wynikające z ustawy z dnia 20 lipca

²⁰ Decyzja MF.IP6.4143.3.330.2021.MF.PoliŚ 2014-2020.1733 z dn. 18 czerwca 2021 - RC 8

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1479.

2018 r. o zmianie ustawy o IOŚ oraz niektórych innych ustaw”, wykorzystano 5 302,0 tys. zł, tj. 99,4% środków uruchomionych. Wszystkie środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 167-168, 811-814a, 825-852, 1143)

- c) z rezerwy celowej poz. 59 na zadanie pn. „Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska), w tym prowadzenia Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej” wykorzystano 83,9 tys. zł, tj. w 55,9%.

Przyznane środki zostały wydatkowane zgodnie z umową z NFOŚiGW nr 2014/2020/Wn50/NE-wm/D. Przewidziane umową zadania zrealizowano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Przygotowano elektroniczny kwestionariusz za rok 2020 – „Informacje dla Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej, Rotterdamskiej i Sztokholmskiej o wdrażaniu przez Polskę Konwencji Bazylejskiej zawierającej dane za 2020 r.” oraz „Raport nt. realizacji przez GIOŚ w 2020 r. zadań związanych z udziałem Polski w Konwencji Bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych”.

Dyrektor Generalna w GIOŚ wyjaśniła, że „niewykorzystane środki (...) wynikają, m.in. z ograniczenia zagranicznych wyjazdów służbowych z powodu pandemii COVID-19 i zastąpienie ich spotkaniami online, odwołaniem części szkoleń dla pracowników oraz brakiem ofert na wykonanie artykułów promujących Konwencję Bazylejską”.

(akta kontroli str. 161-162, 183-184, 811-814a, 999-1029, 1039-1141)

- d) z rezerwy celowej poz. 59 na zadanie „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego” wykorzystano 17 000,1 tys. zł, tj. 100%.

Zadanie to było realizowane na podstawie umowy nr KZGW/KZ/2021/78 zawartej 28 czerwca 2021 r. z PGW WP. Przedmiotem umowy było doposażenie wioś oraz GIOŚ w sprzęt niezbędny do prowadzenia działań na potrzeby kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej oraz działalność, w ramach której przechowywane są nawozy naturalne lub stosowane nawozy, pod kątem przestrzegania przez nich przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniami wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

W 2021 r. środki zostały przeznaczone na zakup 30 samochodów ze specjalistyczną zabudową, odzieży terenowej m.in. dla pracowników wioś, sprzęt laboratoryjny i komputerowy oraz licencje dla Centralnego Laboratorium Badawczego, a także na przeprowadzenie szkoleń.

Spośród 30 zakupionych ww. samochodów 28 zostało przekazanych do wioś na podstawie dokumentów przekazania środka trwałego (PT), w których podano „nieodpłatne przekazanie na podstawie rozporządzenia (...) w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (§ 38 ust. 7) na realizację zadania pt. Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód (...)”. Należy zauważyć, że § 38 umieszczony został w rozdziale 4 tego rozporządzenia „przekazywanie i darowizna zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego”,

a ust. 7 dotyczy wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Należy pokreślić, że wioś nie są jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto wioś finansowane są z budżetów wojewodów (część 85 budżetu państwa), a GIOŚ finansowany jest jako dysponent III stopnia z części 51 – Klimat, którego dysponentem jest Minister Klimatu i Środowiska (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 171-172, 181-182, 185-186, 195-196, 853-868, 870-930, 1037, 1957-1977b)

W 2021 r. limit wydatków GIOŚ nie był zwiększany środkami rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli str. 1805-1806)

W 2021 r. Minister Klimatu i Środowiska na wniosek Głównego Inspektora na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²² dokonał blokady wydatków w łącznej kwocie 119,7 tys. zł. Powyższe środki dotyczyły realizacji umowy na „Zakup i dostawę aparatury pomiarowej do monitoringu hałasu. Część 2. Zadanie 2 – Zakup mobilnych stacji monitoringu hałasu – pojazdy do przewożenia kontenerów pomiarowych”.

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że zmieniono termin zakończenia realizacji umowy z listopada 2021 r. na lipiec 2022 r. z powodu wystąpienia pandemii wirusa COVID-19 nastąpiło przerwanie globalnego łańcucha dostaw komponentów niezbędnych do produkcji pojazdów, co przełożyło się na brak możliwości realizacji umowy przez wykonawcę w 2021 r. W związku z powyższym złożono wniosek o zmianę zapewnienia finansowania na ww. zadanie na 2022 r.

(akta kontroli str. 380-386, 2979-2984)

W 2021 r. zrealizowane wydatki GIOŚ wyniosły 267 125,7 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach, w tym wydatki niewygasające z upływem 2021 r. – 34 444,0 tys. zł. Bez uwzględnienia wydatków niewygasających wykonanie planu finansowego w zakresie wydatków wyniosło 232 681,7 tys. zł, tj. 84,5% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 98-101; 674-676; 1978)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 394,0 tys. zł, tj. o 72,6% więcej niż w roku 2020 (228,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 736, 1978-1980)

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych spowodowany był realizacją obowiązków pracodawcy wynikających z działu dziesiątego Kodeksu pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Środki przeznaczono m.in. na wyposażenie pracowników w odzież i obuwie robocze w związku z mijającymi okresami używalności tego wyposażenia; wypłaty ekwiwalentów za używanie i pranie odzieży własnej, zakup innych środków chroniących pracowników przed zagrożeniami w pracy takimi jak: repelenty do ochrony przed owadami, odstraszcze ultradźwiękowe zwierząt dla pracowników wykonujących pobieranie prób w terenie.

(akta kontroli str. 1978)

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wydatkowano 552,3 tys. zł, tj. 87,7% planu po zmianach (629,7 tys. zł), z tego 290,3 tys. zł w grupie wydatków bieżących oraz 262,0 tys. zł w grupie wydatków majątkowych.

(akta kontroli str.1978)

Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i budżetu środków europejskich (Rb-28UE), w 2021 r. w GIOŚ wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym – bez pochodnych) wyniosły łącznie 96 512,3 tys. zł, z tego z budżetu państwa wydatkowano 96 346,0 tys. zł (100,0 % planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 166,3 tys. zł (78,1% planu po zmianach). W kwocie wydatków budżetu państwa na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) 29,3 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE i innych środków bezzwrotnych²³. W porównaniu do 2020 r. wydatki na wynagrodzenia z budżetu państwa i budżetu środków europejskich były wyższe o 14,5% (tj. o 12 207,4 tys. zł).

Nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 358-362, 674-676, 680)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w GIOŚ w 2021 r., w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), wyniosło 6 879,97 zł i było wyższe o 9,1% od wynagrodzenia w 2020 r., które wyniosło 6 307,14 zł. Przeciętne zatrudnienie w GIOŚ w 2021 r., według sprawozdania Rb-70, wyniosło 1 169 osób i w porównaniu do 2020 r. było wyższe o 57 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej w 2021 r., w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), wyniosło 6 963,48 zł i było wyższe o 9,7% od wynagrodzenia w 2020 r., które wyniosło 6 346,96 zł. Przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w 2021 r., według sprawozdania Rb-70, wyniosło 1 105 osób i w porównaniu do 2020 r. było wyższe o 53 osoby.

W 2021 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 5 411,85 zł i w porównaniu do 2020 r. było niższe o 0,4% (tj. o 19,3 zł). Przeciętne zatrudnienie w 2021 r., według sprawozdania Rb-70, wyniosło 64 osoby i było wyższe o 6 osób od przeciętnego zatrudnienia w 2020 r.

W 2021 r. jednej osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe w GIOŚ, wypłacono wynagrodzenie brutto za okres od 13 do 31 grudnia w kwocie 11 508,28 zł.

(akta kontroli str. 98-104, 683-684, 686-688, 714-716, 1198, 6234)

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że różnica pomiędzy przeciętnym zatrudnieniem w roku 2020 i w roku 2021 wynikała z fluktuacji zatrudnienia w tych latach oraz poziomu absencji pracowników w raportowanych okresach (w sprawozdaniu Rb-70 nie wykazuje się pracowników, którzy nie otrzymują za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy, tj. np. osób przebywających na urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych).

²³ Odpowiednio paragrafy z czwartą cyfrą „9” i „6”.

Zgodnie z oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej za 2021 r. złożonym przez Głównego Inspektora Ministrowi Klimatu i Środowiska, w 2021 r. częściowo uzupełniono braki kadrowe, m.in. w Departamencie Inspekcji o 7 nowo zatrudnionych pracowników (5 pracowników ds. odpadów i 2 ds. kontroli azotanów pochodzenia rolniczego). Ponadto w grudniu 2021 r. zatrudniono na zastępstwo pracownika w zespole ds. skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 534-538, 548-553)

Wydatki GIOŚ na wynagrodzenia bezosobowe (bez pochodnych) w 2021 r. wyniosły 86,1 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. wydatki na te wynagrodzenia były w 2021 r. niższe o 255,3 tys. zł i stanowiły 25,2% wydatków 2020 r.

W 2021 r. 1 osoba wykonywała zadania pomocnicze na podstawie umowy zlecenia (trwającej powyżej 6 miesięcy. Z tego tytułu poniesiono wydatek w wysokości 48,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą nie zawierano umów z pracownikami GIOŚ.

(akta kontroli str. 102, 691-713, 825-827, 1045, 1055-1056, 1550-1560)

Wydatki majątkowe, określone pierwotnie w planie finansowym GIOŚ, w kwocie 12 661,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone o 20 468,6 tys. zł, (tj. o 162%) i według planu po zmianach wyniosły 33 129,6 tys. zł. W 2021 r. w ramach środków z budżetu państwa zrealizowano wydatki majątkowe w łącznej kwocie 31 724,5 tys. zł²⁴ (w tym wydatki niewygasające w 2021 r. w wysokości 11 670,0 tys. zł), tj. 95,7% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 2669-2798)

Realizacja wydatków majątkowych z budżetu państwa dotyczyła: „Budowy, rozbudowy, modernizacji i rozwój budynków, infrastruktury technicznej i badawczej dla potrzeb realizacji zadań monitoringowych przez GIOŚ”; „Budowy, modernizacji obiektów administracyjnych, gospodarczych i mieszkalnych”; Zakupu sprzętu komputerowego, oprogramowania; Zakupu środków transportu; „Wzmocnienia monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu”; zadania dotyczącego prowadzenia kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

W 2021 r. w ramach realizacji zadania dotyczącego prowadzenia kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, GIOŚ dokonał zakupu m.in. 30 samochodów, 40 zestawów Kjeldahla; 18 zmywarek laboratoryjnych.

(akta kontroli str. 2625-2628, 2629-2644)

Ogółem wg planu po zmianach odnośnie wydatków majątkowych zaplanowano do wykonania 9 zadań, spośród których 4 zadania zostały wykonane, 4 zadania zostały wykonane częściowo, a jedno zadanie nie zostało zrealizowane.

Zadania częściowo zrealizowane to: „Budowa, rozbudowa, modernizacja i rozwój budynków, infrastruktury technicznej i badawczej dla potrzeb realizacji zadań monitoringowych przez GIOŚ”; Zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania; Zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej; „Budowa, modernizacja obiektów administracyjnych, gospodarczych i mieszkalnych.”.

²⁴ Łącznie ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków UE w kwocie 262,0 tys. zł.

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że zadanie „Budowa, rozbudowa, modernizacja i rozwój budynków, infrastruktury technicznej i badawczej dla potrzeb realizacji zadań monitoringowych przez GIOŚ” zostało zrealizowane częściowo z uwagi na przedłużającą się procedurę wydawania pozwolenia na budowę stacji w Jastrzębiu Zdroju. Nie zostały także wykorzystane środki na modernizację sieci teleinformatycznej w placówkach terenowych ze względu na COVID; w ramach zadania „Zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania” wydatkowanie niższe od planu wynikało z czasochłonnych procesów przetargowych oraz złożoności postępowań prowadzonych w GIOŚ, w ramach tego zadania kwota w wysokości 1 500,0 tys. zł została zgłoszona i zatwierdzona, jako plan środków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2021. Środki na zadanie „Zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej” zostały zrealizowane w kwocie niższej z powodu przedłużających się procesów przetargowych w GIOŚ – kwota w wysokości 190,0 tys. zł została zgłoszona i zatwierdzona, jako plan środków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2021.

(akta kontroli str. 2669-2673)

W 2021 r. nie zrealizowano zadania dotyczącego „Zakupu środków transportu wraz ze stacjami ładowania pojazdów” w wys. 9 980,0 tys. zł.

Dyrektor Generalna GIOŚ wyjaśniła m.in., że środki dotyczące ww. zadania zostały przyznane decyzją Ministra Klimatu i Środowiska w październiku 2021 r. w związku ze zmianą ustawy budżetowej na 2021 r. GIOŚ zgłosił zapotrzebowanie do Centrum Obsługi Administracji Rządowej (dalej: „COAR”) i otrzymał informację, że zakup możliwy będzie w 2022 r. W związku z tym ww. środki zostały ujęte w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2021 r.

(akta kontroli str. 2625-2644, 2799-2974)

W ramach § 6069 – wydatki na współfinansowanie zakupów inwestycyjnych jednostek budżetowych, wydatkowano kwotę 262,0 tys. zł (tj. 100,0% planu po zmianach), na współfinansowanie zadania pn. „Modyfikacja systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE PE i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część 1”. Zadanie to było realizowane w ramach projektu „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu” POIiŚ 2014-2020.

(akta kontroli str. 2625-2644)

Szczegółowe badanie wydatków pod kątem ich legalności, gospodarności, rzetelności i celowości przeprowadzono na próbie 46 dowodów księgowych na łączną kwotę 42 777,0 tys. zł, co stanowiło 15,8% ogółu wydatków GIOŚ w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Doboru próby do badania dokonano z zastosowaniem metody MUS – 41 dowodów łącznie na 42 532,1 tys. zł, oraz z zastosowaniem doboru celowego (najwyższe kwotowo wydatki ze środków unijnych) – 5 dowodów łącznie na 244,9 tys. zł. W 70% badane dowody księgowe stanowiły faktury dotyczące wydatków realizowanych ze środków rezerwy celowej poz. 59 na zadania pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” oraz „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że w GIOŚ z naruszeniem prawa poniesiono z budżetu państwa wydatki w łącznej kwocie 7 599,2 tys. zł, z tego na zakup 28 samochodów – 6 857,2 tys. zł oraz na zakup odzieży ochronnej dla pracowników wioś – 742,0 tys. zł. Samochody zostały przekazane do wioś jako sprzęt zbędny. Wydatki te poniesiono ze środków rezerwy celowej poz. 59 w ramach umowy zawartej z PGW WP nr KZGW/KZ/2021/78 na realizację przedsięwzięcia „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W pozostałym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W próbie wydatków objętej szczegółowym badaniem nie stwierdzono zobowiązań wymagalnych.

(akta kontroli str. 2660-2673)

Na koniec 2021 r. zobowiązania GIOŚ wg rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa (sporządzonego 7 lutego 2022 r.) wyniosły 8 699,6 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań (74,4%) stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne w kwocie 6 474,3 tys. zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 674-676)

Wartość wszystkich udzielonych przez GIOŚ w 2021 r. zamówień publicznych wyniosła 54 623,2 tys. zł. Łączne wydatki na realizację zamówień w 2021 r. wyniosły 49 814,4 tys. zł, z tego 49 376,4 tys. zł z budżetu państwa, a pozostałe 438 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Łącznie w GIOŚ w 2021 r. udzielono 3 971 zamówień publicznych, w tym 17 powyżej progu unijnego, 43 powyżej 130,0 tys. zł i 3 911 tys. zł poniżej 130,0 tys. zł.

W GIOŚ terminowo wywiązano się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2021 r. oraz przekazania Prezesowi UZP do 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2021 r. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, skutkujące wydatkami poniesionymi w 2021 r., w tym jedno zamówienie²⁵ do udzielenia, którego zastosowano przepisy nupzp oraz trzy zamówienia²⁶, do udzielenia, których nie zastosowano nupzp z uwagi na to, że wartość zamówienia nie przekraczała 130,0 tys. zł (30 tys. euro). W 2021 r. w GIOŚ nie przeprowadzano antycovidowych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

²⁵ „Zakup i dostawa samochodów terenowych z napędem na cztery koła typu SUV i dodatkowym wyposażeniem specjalistycznym”, zamówienie na kwotę 7 347,0 tys. W 2021 r. wydatkowano 7 347,0 tys. zł brutto z budżetu państwa

²⁶ 1) „Wprowadzenie zmian i modyfikacji do bazy danych monitoringu pól elektromagnetycznych JELMAG”; zamówienie na kwotę 137,8 tys. zł brutto. W 2021 r. wydatkowano 137,8 tys. zł brutto z budżetu środków unijnych.

2) „Zakup urządzeń pomiarowo-badawczych na potrzeby KLRP – Część 3 Zakup mobilnej stacji monitoringu powietrza”, zamówienie na kwotę 78,7 tys. zł brutto. W 2021 r. wydatkowano 78,7 tys. zł brutto z budżetu państwa.

3) „Usługa złotej rączki w 53 lokalizacjach Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska”, zamówienie na kwotę 128,0 tys. zł. W 2021 r. nie wydatkowano środków z budżetu państwa, z uwagi na termin realizacji zamówienia 01.02. - 31.12.2022 r.

Wartość objętych badaniem zamówień wyniosła 7 691,5 tys. zł, a wydatki poniesione w 2021 r. z tytułu ich udzielenia 7 563,5 tys. zł, w tym ze środków europejskich 137,8 tys. zł. Wydatki te stanowiły 14,1% wszystkich wydatków na zamówienia publiczne zrealizowane ogółem w GIOŚ.

Na podstawie szczegółowego badania próby zamówień publicznych stwierdzono, że trzy zamówienia publiczne na dostawy i usługi były udzielane z zachowaniem wewnętrznych procedur, określonych zarządzeniem Dyrektora Generalnego GIOŚ²⁷, oraz zgodnie z przepisami nupzp.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia na zakup samochodów: „Część 2 – Zakup i dostawa 31 samochodów osobowo-terenowych z napędem na cztery koła i dodatkowym wyposażeniem specjalistycznym”, zmniejszono wielkość i wartość zamówienia, już po rozstrzygnięciu postępowania. W konsekwencji podpisano umowę z Wykonawcą na mniejszą liczbę samochodów i mniejszą wartość, pozostawiając ustaloną w rozstrzygnięciu cenę jednostkową samochodu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało opublikowane 4 dni po upływie ustawowego terminu publikacji ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 49-91, 425-427, 1794-1956, 2343-2365, 2377-2378, 2660-2663)

Według rocznego sprawozdania RB-28NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2020 r., środki na ten rodzaj wydatków zostały wykorzystane w kwocie 440,7 tys. zł, tj. 84,7% kwoty ujętej w planie rzeczowo-finansowym środków niewygasających (520,0 tys. zł). Środki te wykorzystano na przeprowadzenie specjalistycznego kursu dla inspektorów ochrony środowiska oraz wyposażenie stanowisk pracowników realizujących zadania wynikające ze zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Planowany zakres rzeczowy kursu został zrealizowany w całości. Przyczyną niewykorzystania 79,3 tys. zł były niższe oferty hoteli, w których odbywały się szkolenia.

(akta kontroli 1561-1750)

Niewykorzystane środki zgłoszone zostały dysponentowi części 51 – Klimat 19 listopada 2021 r., tj. w terminie wyznaczonym przez Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 677, 735)

Do wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2021 zgłoszone zostały środki w wysokości 34 444,0 tys. zł, w tym 14 504,0 tys. zł uzyskane w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021, na realizację 4 zadań, tj. na: zakup wyposażenia i mebli – 244,0 tys. zł; remonty w 54 lokalizacjach GIOŚ oraz remonty stacji monitoringu powietrza – 2 780,0 tys. zł; zakup sprzętu i oprogramowania – 1 500,0 tys. zł; zakup samochodów elektrycznych wraz z zakupem stacji do ładowania pojazdów – 9 980,0 tys. zł, tj. 70,6% wszystkich środków uzyskanych w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 719-734)

²⁷ Zarządzenie nr 8/2021, Dyrektora Generalnego GIOŚ z 12 lutego 2021 w sprawie udzielania zamówień publicznych GIOŚ

Realizacja zadań GIOŚ wg planu działalności 2021 była prowadzona m.in. poprzez zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska. Na 2021 r. zaplanowano opracowanie sześciu raportów, z których sporządzono dwa raporty dotyczące:

- przygotowania informacji dla Komisji Europejskiej o realizacji przez Inspekcję Ochrony Środowiska zadań z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów za 2020 r. – Kwestionariusz w związku z obowiązkiem sprawozdawczym Państw Członkowskich zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Europy nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów;
- przygotowania informacji dla Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej, Rotterdamskiej i Sztokholmskiej o wdrażaniu przez Polskę Konwencji Bazylejskiej zawierającej dane za 2020 r.

Nie sporządzono:

- 1) raportu za 2019 r. o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym;
- 2) raportu za 2020 r. o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym;
- 3) raportu za 2019 r. o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużyтыmi bateriami i zużyтыmi akumulatorami;
- 4) raportu za 2020 r. o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużyтыmi bateriami i zużyтыmi akumulatorami.

Główny Inspektor z przyczyn od siebie niezależnych nie sporządził i nie przedłożył ministrowi właściwemu ds. środowiska, ww. raportów za lata 2019-2020 do dnia zakończenia kontroli. Dane do raportów miały pochodzić z Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej: „BDO”), którą prowadzi Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: „IOŚ-PIB”). O problemach z realizacją ww. zadań Minister Klimatu i Środowiska był informowany na bieżąco przez Głównego Inspektora.

(akta kontroli str. 545-558)

Główny Inspektor o problemie w pozyskaniu danych do sporządzenia sprawozdań informował wielokrotnie dyrektorów komórek organizacyjnych w MKiŚ. O problemach związanych z pozyskaniem danych do raportów informował także Dyrektora IOŚ-PIB wskazując, że aktualny poziom oprogramowania rejestru BDO uniemożliwia wygenerowanie danych niezbędnych do sporządzenia pełnej informacji o podmiotach do niego wpisanych. Dodatkowo zwracał się do IOŚ-PIB o zwiększenie funkcjonalności rejestru BDO w sposób, który umożliwi rzetelne i terminowe wywiązywanie się z nałożonych na Głównego Inspektora obowiązków wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Dopiero 22 lutego 2022 r. Dyrektor IOŚ-PIB poinformował Ministra Klimatu i Środowiska, że dane niezbędne do sporządzenia raportów za 2019 r. zostaną przekazane w okresie 22-28 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 2172-2322)

W BIP GIOŚ, w zakładce Kontrola Zarządcza, znajdowała się informacja o umieszczeniu następujących dokumentów: plany działalności, sprawozdania z działalności i oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

We wskazanym miejscu na stronie GIOŚ brak było zamieszczonych powyżej wskazanych dokumentów.

W „Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska” z lat 2020 i 2021, przedstawione zostały zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczące opóźnień i terminowości załatwiania spraw (w tym skarg). Jako przyczynę braku terminowości wskazywano duży, coroczny napływ spraw, w porównaniu z poprzednimi latami, a także epidemię COVID-19, w tym zwolnienia chorobowe pracowników oraz ich pobyty na obowiązkowych kwarantannach, a także konieczność zachowania odpowiednich reżimów sanitarnych w miejscu pracy. Główny Inspektor wskazał na „kontynuację przyjętego w roku 2021, w uzgodnieniu z MKiŚ, programu naprawczego (...) wzmocnienie kadrowe departamentów merytorycznych objętych programem naprawczym, z częściową ich reorganizacją (...) bieżący monitoring stanu realizacji prac związanych z likwidacją zaległości i opóźnień (...) równomierne obciążenie pracowników realizacją zadań”.

(akta kontroli str. 539-544, 548-553)

W 2021 r. do GIOŚ wpłynęło 2 749 skarg, wniosków i petycji. Sumaryczna liczba prowadzonych w 2021 r. spraw wyniosła 3 100, z czego 351, to nierozpatrzone sprawy z 2020 r. i lat wcześniejszych. W tym okresie załatwiono 2 887 skarg, wniosków i petycji, a niezadowolonych pozostaje 213 spraw (z tego 80 to sprawy bieżące z 2021 r., a 133 to sprawy zaległe z 2020 r. i lat wcześniejszych).

Spośród 3 100 spraw: 672 stanowiły skargi, wnioski 2 389, a petycji było 39. Skargi załatwiane przez GIOŚ w 2021 r. dotyczyły: działalności wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska lub ich pracowników (534 skarg) i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska lub komórek organizacyjnych albo pracowników GIOŚ (65 skarg); bezczynności lub niezadowolonych sprawy w terminie przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (18 skarg) i przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (12 skarg) oraz działalności innych organów niż organy Inspekcji Ochrony Środowiska (43 skarg).

Z 3 100 otrzymanych przez GIOŚ w 2021 r. skarg, wniosków i petycji, najwięcej, bo 1 159 spraw dotyczyło problematyki związanej z ochroną przed odpadami, 690 dotyczyło ochrony powietrza, 428 – ochrony przed hałasem, 220 – ochrony powierzchni ziemi, 217 – ochrony czystości wód i gospodarki ściekowej a 386 to sprawy z pozostałych kategorii (m.in. ochrona przyrody, stosunki wodne i podtapianie gruntów, działalność inwestycyjna, ochrona przed promieniowaniem elektromagnetycznym niejonizującym).

Czas rozpatrywania 3 100 skarg, wniosków i petycji przedstawiał się w następujący sposób: 255 sprawy były przekazane do GIOŚ do wiadomości, 2 149 spraw załatwiono w terminie ustawowym, tj. poniżej 31 dni (dla ułatwienia przyjmując, że miesiąc trwa 31 dni), 278 spraw powyżej 31 dni, ale poniżej 100 dni, 270 spraw zakończono powyżej 100 dni, ale poniżej 365, a czas załatwiania 148 spraw trwa powyżej roku.

Do analizy wybrano 9 skarg na działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, które nie zostały załatwione

w terminach wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁸ (dalej: „Kpa”). Średni czas załatwiania skarg objętych kontrolą wyniósł 572 dni. W badanej próbie najstarsza nierozpatrzona skarga, datowana na 8 stycznia 2018 r. pozostała bez załatwienia przez 1 520 dni.

Problematyka analizowanych skarg w większości dotyczyła ochrony przed odpadami – 4 sprawy, ochrony przed hałasem 2 sprawy, a pozostałe 3 dotyczyły: działalności inwestycyjnej, ochrony czystości wód i gospodarki ściekowej oraz ochrony powietrza.

Spośród badanych skarg, na dzień 8 marca 2022 r., nierozpatrzonych pozostało 5 spraw, za bezzasadne uznano 2 sprawy, a w dwóch przypadkach skargi uznane zostały za zasadne lub częściowo zasadne i GIOŚ wystąpił do wioś z zaleceniami w sprawie działań kontrolnych.

(akta kontroli str. 387-387a, 1983-1988, 2018-2019)

W związku z opóźnieniami w rozpatrywaniu skarg i wniosków w GIOŚ, opracowany został na początku 2021 r. (w uzgodnieniu z Departamentem Instrumentów Środowiskowych MKiŚ) plan naprawczy mający na celu likwidację tych opóźnień w terminie do 30 czerwca 2022 r. Przyjęto m.in., że do 31 grudnia 2021 r. pozostanie maksymalnie 145 zaległych spraw, przy jednoczesnym założeniu, że wszystkie sprawy zostaną zakończone do 30 czerwca 2022 r.

Od 2020 r. narastały opóźnienia w obsłudze skarg i wniosków, mimo że Główny Inspektor w październiku 2020 r., zarządzeniem nr 8/2020²⁹, wprowadził sposób postępowania ze skargami, wnioskami i petycjami w GIOŚ, a także realizował plan naprawczy. Nadal niezadowolone w terminach wynikających z Kpa, pozostają skargi złożone do GIOŚ.

(akta kontroli str.1997-2017)

W GIOŚ w 2021 r. wzrosła liczba spraw dotyczących postępowań administracyjnych z odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony Środowiska oraz postępowań sędowo-administracyjnych ze skarg na decyzje GIOŚ³⁰.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2021 r. w Departamencie Inspekcji pozostawało do rozpatrzenia 1398 spraw w II instancji oraz 6 spraw w I instancji. Natomiast na dzień 31 grudnia 2021 r. w Departamencie Inspekcji pozostawało do rozpatrzenia 1795 spraw w II instancji oraz 6 w I instancji. W 2021 r. do Departamentu Inspekcji wpłynęło 1261 spraw, a rozpatrzonych zostało 944, w tym 365 z 2021 r. w II instancji oraz 1 w I instancji. Liczba spraw pozostających do rozpatrzenia w II instancji na koniec 2021 r., w porównaniu do stanu spraw do załatwienia w II instancji na początek roku 2021 zwiększyła się o 397.

(akta kontroli str. 452-460)

W 2021 roku do Departamentu Kontroli Odpadów wpłynęły 1 243 sprawy, z czego rozpatrzono 598 spraw, a 645 spraw pozostało na 31 grudnia 2021 r. do rozpatrzenia.

²⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

²⁹ Zarządzenie nr 8/2020 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 20 października 2020 r. w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami, petycjami, interwencjami, interpelacjami poselskimi i senatorskimi w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska.

³⁰ Sprawozdanie z kontroli wewnętrznej „Ocena występowania zaległości w rozpatrywaniu decyzji administracyjnych przez Departament Inspekcji na dzień 1 stycznia 2021 r.”; Sprawozdanie z kontroli wewnętrznej „Ocena występowania zaległości w rozpatrywaniu decyzji administracyjnych przez Departament Kontroli Odpadów na dzień 1 stycznia 2021 r.”

Zgodnie z „Regulaminem organizacyjnym GIOŚ” do zadań Departamentu Inspekcji należy prowadzenie postępowań administracyjnych z odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony Środowiska oraz postępowań sądowo-administracyjnych ze skarg na decyzje GIOŚ w zakresie m.in. gospodarki wodno-ściekowej, ochrony wód przed azotanami, powietrza, handlu emisjami, gospodarki odpadami w tym komunalnymi, w wyłączeniu spraw realizowanych przez Departament Kontroli Odpadów, poważnych awarii, obrotu drewnem, przestrzegania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wstrzymania działalności i użytkowania instalacji.

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśniła m.in., że: „Każdego roku obserwuje się, wzrost liczby spraw wpływających do rozpatrzenia przez Departament Inspekcji, sprawy te najczęściej posiadają wysoki stopień skomplikowania wymagający odpowiedniego przygotowania merytorycznego i doświadczenia do ich rozpatrzenia. Przyczyną, która ujawniała się w bieżącym roku mogącą spowodować pogłębianie się zaległości jest odchodzenie z pracy młodych pracowników niezadowolonych z wynagrodzenia. Najwięcej nierozpatrzonych w terminie spraw dotyczy: gospodarowania odpadami – 1401, obrotu czynnikami chłodniczymi – 169 i gospodarki wodno-ściekowej – 146. Należy podjąć pilne działania w celu zatrudnienia pracowników na istniejące na koniec roku 4 wakaty (od 10 stycznia 2022 r. 1 etaty zostały już obsadzone) i uzupełnienie wakatów z odejść pracowników w 2022 r. Na bieżąco winne być monitorowane potrzeby kadrowe do rozpatrywania spraw w poszczególnych komponentach oraz równomierne obciążenie pracowników realizacją zadań.”.

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśniła m.in., że: „w celu zniwelowania zaległości w Departamencie Kontroli Odpadów podjęto następujące działania: wprowadzono plan naprawczy ustalony przez Ministra Klimatu i Środowiska; opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, w którym m.in. uproszczono procedury, a tym samym przyspieszenie rozpatrywania wpływających spraw; w kwietniu 2021 r. wzmocniono kadrowo Wydział Przemieszczania Odpadów Pojazdów – zatrudniono pracownika oraz czasowo oddelegowano do ww. wydziału dwóch pracowników z innych wydziałów DKO; podjęto działania w celu utworzenia Departamentu Transgranicznego Przemieszczania Odpadów – utworzenie ww. Departamentu będzie wiązało się ze znacznym zwiększeniem zasobów kadrowych realizujących zadania z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów, co przyczyni się do upłynnienia realizacji spraw.”.

(akta kontroli str. 452-460, 1983-2019)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Główny Inspektor we wrześniu 2021 r. wystąpił w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. o zwiększenie limitu wydatków GIOŚ, m.in. na zakup samochodów osobowych oraz wykonanie remontów w 54 lokalizacjach GIOŚ, pomimo że w czerwcu 2021 r. wydatki na ten cel zgłoszone zostały do budżetu na 2022 r. Uzyskanych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej środków (20 534,0 tys. zł) w 70,6%, tj. w kwocie 14 504,0 tys. zł nie wykorzystano na realizację 4 zadań w 2021 r. i ostatecznie zgłoszono do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2021 r.

(akta kontroli str. 719-734, 737-810)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że zakupy i remonty nie zostały zrealizowane, a w konsekwencji zgłoszone do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2021 r., głównie z powodu zbyt krótkiego terminu na realizację danego zadania, pandemii COVID-19 i braku materiałów na rynku. W przypadku samochodów elektrycznych realizacja zakupu zgodnie z informacją otrzymaną z COAR była możliwa dopiero w 2022 r.

Główny Inspektor w kwestii wystąpienia o zwiększenie w III kwartale 2021 r. limitu wydatków na zadania planowane do realizacji w 2022 r. wyjaśnił, że: „Z informacji przekazanych przez komórki merytoryczne wynika, że jest to konsekwencja przyznania przez dysponenta I stopnia wstępnych limitów budżetowych dla GIOŚ na 2022 r. (...), które nie uwzględniły zgłoszonych potrzeb. (...) analizowano możliwość wydatkowania środków do końca 2021 r. lecz w świetle trwającej pandemii nie można było przewidzieć występujących zakłóceń w dostawach, przepływie towarów i materiałów, a także terminu uchwalenia nowelizacji ustawy budżetowej. W związku z uwzględnieniem nowelizacji ustawy budżetowej w planie GIOŚ z dniem 29 października 2021 r. w świetle przepisów dotyczących zamówień publicznych nie było możliwości samodzielnego przeprowadzenia postępowania na zakup samochodów elektrycznych, a jedynie wystąpienie do Centralnego Zamawiającego.”

(akta kontroli str. 1780-1782)

Zdaniem NIK analiza możliwości wykorzystania ww. środków nie została przeprowadzona rzetelnie. Zakłócenia w dostawach i tym samym brak możliwości wykorzystania środków można było zweryfikować choćby poprzez zasięgnięcie informacji. Należy także zwrócić uwagę, że pandemia w 2021 r. nie była zjawiskiem nowym i nieznanym. Stan pandemii trwa od marca 2020 r.

2. Główny Inspektor zawarł 22 czerwca 2021 r. z PGW WP umowę nr KZGW/KZ/2021/78, finansowaną poprzez rezerwę celową poz. 59, na realizację przedsięwzięcia „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”. W ramach umowy zobowiązał się m.in. do zakupu samochodów i odzieży dla wioś, pomimo że zgodnie z art. 3 oraz art. 3a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie, a Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw klimatu. W związku z tym wioś finansowane są z budżetów wojewodów – część 85 budżetu państwa, a GIOŚ finansowany jest, jako dysponent III stopnia z części 51 – Klimat, którego dysponentem jest Minister Klimatu i Środowiska.

Na skutek realizacji tej umowy GIOŚ dokonał zakupu i przekazał do wioś odzież ochronną na kwotę 742,0 tys. zł oraz 28 samochodów osobowych na kwotę 6 857,2 tys. zł. Samochody zostały przekazane jako sprzęt zbędny (na podstawie § 38 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa).

(akta kontroli str. 3212-3231, 3855-3886, 3945-3952)

Główny Inspektor odnośnie do przyczyn zawarcia tej umowy, wyjaśnił m.in., że: „jest organem reprezentującym wszystkie organy Inspekcji Ochrony Środowiska, tj. wioś i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w pozyskiwaniu środków celowych z PGW WP, uprawnienie to wynika z art. 4a ust. 4 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. (...) zgodnie z umową z PGW WP, GIOŚ zbiera zapotrzebowanie na sprzęt od wioś, gdyż umowa wskazuje na to, że GIOŚ doposaża wioś w niezbędne sprzęty. Nie jest mi znana podstawa wyboru takiej formuły umowy, że z części 51 doposażanie są wioś oraz nie było zamiarem przekazanie samochodów, jako sprzętu zbędnego, czy zużytego. Były to fabrycznie nowe samochody, które Wykonawca umowy dostarczał bezpośrednio do wioś. Ponadto wskazał, że w 2019 r. zakupione zostało m.in. ok. 70 samochodów, które podobnie zostały przekazane do wioś, przypuszczam, że przekazanie sprzętów nastąpiło w podobny sposób.”.

(akta kontroli str. 1780-1783, 2020 -2025)

Zdaniem NIK, Główny Inspektor nie był upoważniony do reprezentowania wioś w pozyskiwaniu środków PGW WP, poprzez poz. 59 rezerw celowych.

Art. 4a ust. 1 pkt 4 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska upoważnia Głównego Inspektora do kierowania działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym do organizowania i koordynowania kontroli podmiotów korzystających ze środowiska o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim, a nie do finansowania ich działalności.

Dyrektor Generalna w kwestii przekazania do wioś samochodów na podstawie § 38 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa wyjaśniła, że: „przekazanie samochodów było konsekwencją zrealizowania warunku umowy zawartej przez GIOŚ PGW WP w 2021 r. GIOŚ jest zobligowany do stosowania zasad rozporządzania mieniem państwowym i w art. 5 ustawy o zasadach rozporządzania mieniem państwowym określono, że organy administracji publicznej mogą zbyć składniki w sposób określony w ustawie i w aktach prawnych na podstawie omawianej ustawy. W rozporządzeniu wydanym na podstawie ww. artykułu, tj. w rozporządzeniu (...) w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa w par. 2 ust. 1 jest określone, że jeżeli mówimy o zbędnych składnikach rzeczowych majątku ruchomego należy przez to rozumieć składniki rzeczowe majątku ruchomego, które nie są i nie będą mogły być wykorzystywane w realizacji zadań związanych z działalnością organu lub jednostek, o których mowa w par. 1. Mając na względzie cel i zakres umowy przedmiot przekazania wypełniał par. 2 ust. 1. W dokumentach przekazujących PT GIOŚ zastosował jedyną możliwą podstawę prawną w zakresie gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa.”.

(akta kontroli str. 6195-6196)

Zdaniem NIK powyższe postępowanie było działaniem nielegalnym. Przywołane przez składającą wyjaśnienia przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³¹ nie zawierają podstawy umożliwiającej przekazanie przez GIOŚ zakupionych samochodów do wioś. Natomiast, § 38 przywołanego wyżej rozporządzenia umieszczony został

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933.

w rozdziale 4 „przekazywanie i darowizna zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego”, a ust. 7 dotyczy wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Natomiast, co należy podkreślić, wioś nie są jednostkami samorządu terytorialnego.

3. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (prowadzonego na podstawie nupzp z uwagi na wartość zamówienia) „Zakup i dostawa 31 samochodów terenowych z napędem na cztery koła typu SUV i dodatkowym wyposażeniem specjalistycznym”, dokonano zmniejszenia wielkości i wartości zamówienia, już po dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej i rozstrzygnięciu postępowania, a przed podpisaniem umowy. Umowę z wykonawcą zawarto na mniejszą liczbę samochodów i mniejszą kwotę niż wynikało to z dokumentacji zamówienia.

Umowa nr GIOŚ/ZP/315/2021/DZPŚ/PGWWP z 23 listopada 2021 r., została zawarta z Wykonawcą na zakup i dostawę 30 samochodów, co było niezgodne ze specyfikacją warunków zamówienia, złożoną ofertą i rozstrzygnięciem postępowania. W specyfikacji warunków zamówienia (dalej: „SWZ”), w ofercie Wykonawcy, w rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i w ogłoszeniu o wyborze najkorzystniejszej oferty, wskazywana była liczba 31 samochodów. Ponadto w ofercie złożonej do przetargu Wykonawca gwarantował wykonanie całości zamówienia zgodnie z SWZ. Kwota 7 591 869 zł, zaoferowana za dostawę 31 samochodów, przy podpisywaniu umowy została zmniejszona o jednostkową wartość samochodu (tj. 244 899 zł), do wartości 7 346 970 zł.

W treści zawartej umowy zmieniono przedmiot umowy w § 1 wprowadzono zmianę liczby samochodów z 31 na 30, jednocześnie zmniejszając wartość zamówienia w § 4 na kwotę 7 347,0 tys. zł. Nie zmieniono przy tym, liczby sztuk samochodów w załączniku nr 1 do niniejszej umowy (Opis przedmiotu zamówienia – tabela zgodności zał. nr 7 do SWZ) i w załączniku nr 2 do umowy (Wykaz 31 pojazdów) pozostawiono 31 samochodów, mimo, że suma wynikająca z tabeli to 30 szt.

Zdaniem NIK, Zamawiający udzielił zamówienia publicznego zmieniając przedmiot zamówienia, co mogło mieć wpływ na ograniczenie konkurencyjności pomiędzy Wykonawcami i tym samym było sprzeczne z art. 16 nupzp, zobowiązującym zamawiającego do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób, m.in. zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji. Ponadto powołując się na art. 455 nupzp dokonał zmniejszenia rozmiaru i kwoty zamówienia, wynikającego z rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a możliwość takiej zmiany, w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, nie została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu ani w innych dokumentach zamówienia.

(akta kontroli str. 2343-2365, 2386-2396, 2406-2449, 2472)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego GIOŚ wyjaśniła, że: „nieistotna zmiana umowy o zamówienie publiczne dokonana po wyborze wykonawcy, ale przed jej podpisaniem, jest możliwa. Zamawiający miał prawo dokonać takich zmian na podstawie art. 455 nowej Ustawy Pzp, który reguluje przesłanki umożliwiające dokonanie zmiany umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania. Artykuł ten jest odpowiednikiem art. 144 starej Ustawy Pzp i pełni w systemie zamówień

publicznych identyczną rolę, czyli wskazuje kiedy Zamawiający może dokonać zmiany umowy”. A ponadto: „Przepisy Pzp nie zawierają żadnej regulacji w przedmiocie dopuszczalności zmiany treści umowy po dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej, ale jeszcze przed podpisaniem umowy z wybranym wykonawcą. Pomocne w tym zakresie mogą być poglądy doktryny i orzecznictwa, wedle których takie działanie jest pod określonymi warunkami dopuszczalne. Przykładowo, Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 10 lutego 2009 r. sygn. KIO/UZP 125/09, stwierdziła, cyt.: *Nie ma przeszkód, aby przepis art. 144 ust. 1 ustawy zastosować odpowiednio po wyborze oferty a przed podpisaniem umowy. Skoro ustawodawca dopuszcza – w określonych sytuacjach – dokonywanie zmian postanowień umowy już zawartej to tym bardziej możliwe są zmiany w przyszłej umowie.*”.

(akta kontroli str. 1861-1863)

Dodatkowo Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Umowa została skonstruowana na tyle szeroko, aby wszystkie zakresy marek samochodów terenowych, dostępnych na polskim rynku, mające napęd na 4 koła, mogły być zgłoszone do przetargu. Wykonawca sam sobie ograniczył liczbę możliwych do dostarczenia samochodów z uwagi na to, że kolor samochodów został w ofercie przedstawiony przez Wykonawcę w postaci kodów, natomiast GIOŚ w SWZ wskazał kolory w formie opisowej”. Ponadto wyjaśnił, że w opinii prawników możliwe jest dokonanie zmiany treści umowy przed jej zawarciem.

(akta kontroli str. 2020-2025)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje opisane wyżej postępowanie za nielegalne i nierzetelne.

Zgodnie z art. 455 ust. 1 nupzp³² zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia jest dopuszczalna, niezależnie od wartości tej zmiany, o ile została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, a ten warunek nie został spełniony, gdyż specyfikacja warunków zamówienia dla tego postępowania nie zawierała możliwości zmiany liczby sztuk dostarczanych samochodów. Natomiast art. 455 ust. 2 nupzp, stanowi, że dopuszczalne są zmiany umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, których łączna wartość jest mniejsza niż progi unijne oraz jest niższa niż 10% wartości pierwotnej umowy, w przypadku zamówień na usługi lub dostawy, (...), a zmiany te nie powodują zmiany ogólnego charakteru umowy. Te trzy warunki (próg unijny, 10% i ogólny charakter) zostały spełnione, ale umowa, co do zasady, na kanwie ustawy Pzp, jest dokumentem podpisanym przez obie strony, czyli można określać ten dokument terminem „umowa” dopiero od momentu podpisania go przez obie strony (a w zasadzie, kiedy druga strona ją podpisze, po podpisaniu przez stronę pierwszą). Wcześniej, zanim dokument ten zostanie podpisany przez obie strony, zgodnie z terminologią używaną w Pzp, dokument jest „projektowanymi postanowieniami umowy” (vide art. 554, art. 7 pkt 29), a więc art. 455 nupzp odnosi się do już zawartej umowy. Poza tym, z prawa cywilnego można wywieść, że umowa jest dokumentem, na którym znajdują się oświadczenia woli obu stron (czyli również podpisany dokument).

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

(akta kontroli str. 2611-2614)

4. Główny Inspektor, jako Zamawiający, nie dotrzymał 30-dniowego terminu publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 448 nupzp). Ogłoszenie nr 2021/BZP 00341954/01 o wykonaniu umowy na „Zakup i dostawę 31 samochodów osobowo-terenowych z napędem na cztery koła i dodatkowym wyposażeniem specjalistycznym” przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska zostało zamieszczone cztery dni po terminie wskazanym w nupzp, przesłano je 31 grudnia 2021 r., a termin ustawy upłynął 27 grudnia 2021 r.

Stosownie do art. 448 ustawy nupzp Zamawiający zobowiązany jest do zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) ogłoszenia o wykonaniu umowy, w terminie 30 dni od dnia wykonania umowy.

(akta kontroli str. 1855-1860)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, jako przyczynę opóźnienia zamieszczenia ogłoszenia o wykonaniu umowy wskazała, że: „był to okres końca roku w trakcie, którego nawarstwiły się różnego rodzaju terminy wykonania obowiązków związanych z zakończeniem roku obrachunkowego a tym samym ilość koniecznych do wykonania obowiązków sprawozdawczych oraz obowiązków związanych z koniecznością zakończenia do końca 31 grudnia 2021 r. wszystkich wszczętych spraw była znacznie większa w porównaniu do normalnego okresu funkcjonowania jednostek administracji publicznej. Z uwagi na ogromne obciążenie w powyższym okresie pracą, a także nieobecnością pracowników wynikającą z urlopów związanych z przypadającym kilka dni wcześniej okresem świątecznym, Zamawiający nie był w stanie w ustawowym terminie dokonać nałożonych na nim obowiązków.”

(akta kontroli str. 1856)

W ocenie NIK działanie to było nielegalne.

5. W GIOŚ nie wdrożono szczegółowego harmonogramu rzeczowo-finansowego (dalej: „HRF”) działań zaplanowanych do realizacji w ramach zadania Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska (umowa nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r.) pomimo, że NFOŚiGW zwracał się do GIOŚ o sporządzenie ww. HRF.

W latach 2020-2021 NFOŚiGW zwracał się do GIOŚ o sporządzenie szczegółowego HRF do ww. umowy. Do pisma z 2 października 2020 r. GIOŚ dołączył HRF w podziale na zadania realizowane przez GIOŚ na potrzeby PMŚ. Przekazany HRF zawierał jedno zadanie „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”, w którym określono 6 zadań tematycznych, nie wskazując przy tym szczegółowego zakresu prac³³. Wymienione zadania nie zawierały, wyszczególnionych w ww. umowie, 11 zadań nieinwestycyjnych oraz czterech zadań inwestycyjnych. Projekt HRF zawierający uszczegółowione dane został przekazany przez GIOŚ do NFOŚiGW w dniu 16

³³ Realizacja badań monitoringowych i ocen stanu środowiska w ramach PMŚ; Wykonywanie poboru prób, pomiarów oraz analiz laboratoryjnych przez Centralne Laboratorium Badawcze GIOŚ dla potrzeb realizacji PMŚ; Utrzymanie i rozwój infrastruktury stacjonarnej i mobilnej na terenie całego kraju niezbędnej do realizacji PMŚ; Utrzymanie i rozwój systemów informatycznych funkcjonujących w GIOŚ dla potrzeb realizacji zadań PMŚ; Budowa, rozbudowa, Modernizacja i rozwój budynków, infrastruktury technicznej i badawczej dla potrzeb realizacji zadań monitoringowych przez GIOŚ.

lutego 2021 r. W dniu 17 stycznia 2022 r. Zarząd NFOŚiGW zaakceptował zmianę warunków umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r. oraz zaakceptował przedstawiony przez GIOŚ nowy HRF. Do dnia zakończenia kontroli dokument ten nie został jednakże wdrożony do stosowania.

(akta kontroli str. 6193-6194)

Dyrektor Departamentu Monitoringu Środowiska w GIOŚ odnośnie do braku sporządzenia szczegółowego HRF do umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r. wskazała, że GIOŚ sporządził i przekazał do NFOŚiGW uszczegółowiony harmonogram rzeczowo-finansowy wraz z projektem aneksu na lata 2019-2025 do omawianej umowy jednakże ten HRF nie jest dokumentem formalnym wynikającym z umowy, ponieważ nie został podpisany. W tym HRF GIOŚ szczegółowo określił zadania, które realizuje w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (dalej: „PMS”) w podziale na bloki tematyczne. Od 2021 r. w ten sposób GIOŚ księguje swoje wydatki pomimo braku zatwierdzenia formalnego HRF, ponieważ jest takie oczekiwanie ze strony NFOŚiGW.

Ponadto Dyrektor Departamentu Monitoringu Środowiska w GIOŚ wyjaśniła, że umowa zawierająca jedną pozycję została sporządzona jako spójny projekt realizowany przez GIOŚ. Umowa ta została opracowana w sposób, który zapewnia optymalne rozwiązanie, pozwalające na skuteczne i adekwatne dysponowanie środkami. Złożoność i różnorodność zadań PMS sprawia, że taka konstrukcja umowy i HRF pozwala na skuteczne dysponowanie środkami w zależności od potrzeb i priorytetów w danym kwartale, czy półroczu. HRF z jedną pozycją pozwala na płynne finansowanie wszystkich zadań PMS.

(akta kontroli str. 5565-5575, 6193-6194)

Główny Inspektor w odniesieniu do nieprzedłożenia do NFOŚiGW zatwierdzonego szczegółowego HRF do umowy, pomimo że od 2020 r. były prowadzone uzgadniania wyjaśnił, że „sposób realizacji umowy jest ciągły i już taki sposób realizacji umowy zastałem. Po rozmowie z Dyrektorem Departamentu Monitoringu Środowiska podejmę dalsze działania.”

(akta kontroli str. 2020-2025)

Zdaniem NIK brak szczegółowego harmonogramu w postaci formalnego, podpisanego dokumentu, mógł przyczynić się do wydłużenia analizy przekazanych przez GIOŚ rozliczeń do NFOŚiGW oraz do późniejszego terminu otrzymania kolejnych zaliczek na realizację zadań związanych z PMS.

Zdaniem NIK niewdrożenie do stosowania HRF było działaniem nierzetelnym.

6. W GIOŚ z opóźnieniem od 1 do 42 dni przekazywano do NFOŚiGW rozliczenia dwóch zaliczek dotyczących realizacji zadań w ramach umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D z 18 lutego 2019 r. pn.: „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”, co było niezgodne z terminem określonym w aneksie nr 7/1265 z 4 listopada 2021 r. do ww. umowy, tj. 15 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 3544-3816)

Dyrektor Departamentu Monitoringu Środowiska wskazała m.in., że rozliczenie pozostałej kwoty z I oraz II zaliczki zostało przesłane 16 grudnia 2021 r. oraz 27 stycznia 2022 r. Należy podkreślić, że rezerwa celowa poz. 59 jest rozliczana do 31 grudnia 2021 r. i do tego czasu była ona wydatkowana – GIOŚ realizował

wydatki w ramach PMŚ. Data 15 grudnia 2021 r. była dla GIOŚ problemem w rozliczeniu, ponieważ zadania PMŚ są zadaniami ciągłymi i muszą trwać nieprzerwanie ze względu na specyfikę badań monitoringowych. Przerwanie tej ciągłości zagroziłoby realizacji zadań PMŚ. W związku z tym nie było możliwe zakończenie finansowania zadań 15 grudnia 2021 r. i zatrzymanie ich realizacji.

(akta kontroli str. 6193-6194)

Zdaniem NIK nieterminowe przekazanie do NFOŚiGW rozliczenia dwóch zaliczek było działaniem nierzetelnym, jakkolwiek nie miało wpływu na rozliczenia z budżetem państwa. Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Monitoringu Środowiska, że termin 15 grudnia 2021 r. był niemożliwy do dotrzymania nie stanowią wiarygodnego uzasadnienia. Należy bowiem zwrócić uwagę, że termin ten został ustalony w aneksowanej 4 listopada 2021 r. umowie z NFOŚiGW.

7. W BIP GIOŚ w zakładce Kontrola Zarządcza nie zostały zamieszczone dokumenty kontroli zarządczej, które były wymienione w nazwach zakładek, a mianowicie: Plany działalności; Sprawozdania z działalności; Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

(akta kontroli 534-538)

Dyrektor Generalna w wyjaśniła, że dokumenty dotyczące kontroli zarządczej były dostępne, jako informacja publiczna, na stronie głównej stronie internetowej GIOŚ, w zakładce: o urzędzie – Kontrola Zarządcza. Obecnie plany działalności GIOŚ, sprawozdania z wykonania planu działalności GIOŚ oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej dostępne są zarówno na głównej stronie internetowej GIOŚ (zakładka: o urzędzie, Kontrola zarządcza) jak i w BIP (zakładka: kontrola zarządcza).

(akta kontroli 534-538)

Dopiero w trakcie kontroli NIK dokumenty dotyczące kontroli zarządczej zostały zamieszczone na stronie BIP GIOŚ w dniu 1 lutego 2022 r. za lata 2019-2021, co zostało przez kontrolerów NIK udokumentowane odpowiednim wydrukiem.

(akta kontroli 534-538, 560)

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 70 ust. 5 ustawy o finansach publicznych plan działalności, sprawozdanie z wykonania planów działalności oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej podlegają publikacji w BIP.

8. Główny Inspektor w sporządzonym dla Ministra Klimatu i Środowiska wykazie zmaterializowanych ryzyk, zaistniałych w roku 2021, wymienił tylko ryzyka zmaterializowane kategorii III. Ryzyko operacyjne 10. Zdarzenia zewnętrzne, mające wpływ na osiągnięcie celów i zadań GIOŚ, określonych w Planie działalności GIOŚ na rok 2021 dotyczące celu: „Zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska”, zadań:
 - 1) „Przygotowanie raportu za rok 2019 o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, w tym informacje na temat osiągniętego poziomu zbierania oraz recyklingu”;
 - 2) „Przygotowanie raportu za rok 2020 o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, w tym informacje na temat osiągniętego poziomu zbierania oraz recyklingu”;

- 3) „Przygotowanie raportu za rok 2019 o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym”;
- 4) „Przygotowanie raportu za rok 2020 o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym”.

Nie zostały natomiast wykazane zmaterializowane ryzyka wewnętrzne m.in. w zakresie terminowości załatwiania spraw i prowadzenia ksiąg rachunkowych z wykorzystaniem systemu finansowo-księgowym.

(akta kontroli str. 559)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „w wykazie zamieszczone zostały zmaterializowane ryzyka zewnętrzne, rzeczywiście zabrakło zmaterializowanych ryzyk wewnętrznych, nie zostały one zamieszczone w tym wykazie. Ryzyka zewnętrzne wydawały mi się najważniejsze, bo nie miałem na nie wpływu. W przypadku ryzyk wewnętrznych w ciągu roku starałem się na bieżąco reagować i zniwelować ich skutki. Jakkolwiek zwiększyła się liczba spraw niezadowolonych, jako organu II instancji, w stosunku do 2020 r., to w perspektywie trzyletniej zmniejszyła się.”.

(akta kontroli str. 2020-2025)

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska za 2021 r., Główny Inspektor wskazał na: „kontynuację przyjętego w roku 2021, w uzgodnieniu z MKiŚ, programu naprawczego poprzez (...) wzmocnienie kadrowe departamentów merytorycznych objętych programem naprawczym, z częściową ich reorganizacją (...) bieżący monitoring stanu realizacji prac związanych z likwidacją zaległości i opóźnień (...) równomierne obciążenie pracowników realizacją zadań”.

Na dzień 31 grudnia 2021 r. nierozpatrzonych pozostawało 305 spraw skarg i wniosków. Liczba niezadowolonych spraw zmniejszyła się w trakcie kontroli do 213, ale ponad 22% spraw było rozpatrywanych powyżej ustawowego terminu³⁴.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego GIOŚ w wyjaśnieniach dotyczących skarg, wniosków i petycji powołała się na ich skomplikowany wielowątkowy charakter, jak również spiętrzenie spraw, w tym pilnych interwencji, interpelacji i zapytań parlamentarzystów. Jako główne przyczyny opóźnień wskazała braki kadrowe (urlopy macierzyńskie i wychowawcze, długotrwałe zwolnienia) oraz problemy organizacyjne związane ze zmianą struktury GIOŚ i z epidemią COVID-19, a także ze wzrostem liczby skarg i wniosków o interwencję, jakie wpłynęły do GIOŚ w 2021 r., w porównaniu z 2020 r.

(akta kontroli str. 1984-1996)

Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Realizując plan naprawczy w zakresie likwidacji zaległości w realizacji skarg, dokonywano systematycznej analizy i według stanu bazy skarg i wniosków na dzień 30 czerwca 2021 r. niezadowolonych pozostawało ogółem 206 zaległych skarg i wniosków (w tym 160 skarg i 46 wniosków), zaś na dzień 31 grudnia 2021 r. niezadowolonych pozostawało ogółem 139 zaległych

³⁴ 148 spraw powyżej 365 dni, tj. 4,8%.
270 spraw poniżej 365 powyżej 100 dni, tj. 8,7%.
278 spraw poniżej 100 dni powyżej 31 dni, tj. 9,0%.
2149 spraw poniżej, do 31 dni, tj. 69,3%.
255 spraw do wiadomości, tj. 8,2%.

skarg i wniosków (w tym: 103 skargi i 36 wniosków). Biorąc pod uwagę sumy zaległych skarg i wniosków, które nie zostały załatwione na koniec każdego półrocza 2021 r., można stwierdzić, że likwidacja zaległości w zakresie załatwiania skarg i wniosków przebiega zgodnie z ww. planem naprawczym (...).” W celu likwidacji opóźnień w zakresie skarg i wniosków, Główny Inspektor przeprowadzał systematyczną analizę stanu realizacji spraw (zarówno bieżących, jak i zaległych) oraz dokonywał zmian organizacyjno-kadrowych w Departamencie Prawnym.

(akta kontroli str. 1997-2017)

Dotychczas podejmowane przez Głównego Inspektora działania naprawcze nie przyniosły zakładanych rezultatów. Plan naprawczy określał dopuszczalną liczbę spraw zaległych na poziomie 145 na dzień 31 grudnia 2021 r., a ostatecznie liczba spraw niezadowolonych wyniosła 213, tj. o ponad 46% więcej w stosunku do założeń.

W ocenie NIK plan naprawczy nie był realizowany zgodnie z założeniami, co należy ocenić jako działanie nierzetelne.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich GIOŚ na 2021 r., według ustawy budżetowej został określony w kwocie 6 475,00 tys. zł. W trakcie roku plan ten został zmniejszony per saldo o 1 689,9 tys. zł, do kwoty 4 785,1 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2021 r. wyniosło 3 129,8 tys. zł, tj. 65,4% planu po zmianach.

Realizacja powyższych wydatków kształtowała się następująco:

- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa 2014-2020.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową, wynosił 2 571,0 tys. zł. Plan ten w 2021 r. został zmniejszony o 1 753,2 tys. zł, tj. o 32% do 817,8 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2021 r. wyniosło 441,6 tys. zł, tj. 54,0% planu po zmianach. W ramach MF EOG 2014-2020 GIOŚ w 2021 r. realizował jedno zadanie „Wzmocnienie oceny depozycji atmosferycznej w Polsce w oparciu o doświadczenie norweskie”.

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że nie wykorzystano środków przeznaczonych na koszty pracy partnera norweskiego (NILU) z braku możliwości zorganizowania w 2021 roku wizyty studyjnej w Norwegii, ze względu na pandemię COVID-19. Odnosnie kosztów wynagrodzeń i ich pochodnych nie wykorzystano w pełni wydatków ze względu na dwukrotne unieważnienie naboru na stanowisko starszego specjalisty ds. realizacji projektu, spowodowane niezłożeniem oferty spełniającej wymagania.

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Plan wydatków, określony ustawą budżetową, wynosił 3 904,0 tys. zł. Plan ten w 2021 r. został zwiększony o 63,3 tys. zł, tj. o 2,0% do 3 967,3 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2021 r. wyniosło 2 688,2 tys. zł, tj. 67,8% planu po zmianach. W ramach POIiŚ 2014-2020 GIOŚ realizował dwa zadania, tj. „Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm”; „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu”.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że niepełne wydatkowanie środków w zakresie ww. projektów wynikało z oszczędności wynikających z rozstrzygniętych postępowań

przetargowych, odwołania szkoleń przez firmy/institucje szkoleniowe, aktualizacji harmonogramów projektów i przesunięcia terminów ich zakończenia z 2021 r. do 2023 r. Zmiany terminów zakończenia realizacji projektów i w konsekwencji wydatkowania, spowodowane były w głównej mierze utrudnieniami związanymi z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 160-160a, 177-178, 187-188, 353, 361-362, 419, 674-676, 680, 2645-2650, 2651-2659, 2799-2974, 3368-3370, 3371-3543)

W 2021 r. Minister Klimatu i Środowiska na wniosek Głównego Inspektora dokonał blokady w ramach POiŚ 2014-2020 wydatków w łącznej kwocie 1 233,6 tys. zł planowanych na zadanie „Zakup i dostawa aparatury pomiarowej do monitoringu hałasu. Część 2. Zadanie 2 – zakup mobilnych stacji monitorowania hałasu – pojazdy do przewożenia kontenerów pomiarowych” ze względu na wydłużenie terminu zakończenia realizacji umowy z 2021 r. na 2022 r.

(akta kontroli str. 384-386)

Dopiero po trzech latach niezgodnej z HRF, niepełnej realizacji projektu pn. „Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm” podjęto w GIOŚ działania w celu modyfikacji zakresu ww. projektu.

Kontrola wykazała, że ww. projekt był realizowany od 30 listopada 2017 r. na podstawie umowy nr POIS02.04.00-00-0077/17-00 zawartej z NFOŚiGW i umowa ta była wielokrotnie aneksowana. Dopiero pod koniec 2020 r. GIOŚ podjął rozmowy z NFOŚiGW w sprawie renegotjacji umowy, kiedy termin zakończenia projektu był ustalony na 2021 r. W wyniku prowadzonych negocjacji przez GIOŚ z NFOŚiGW został zmieniony zakres umowy oraz termin wykonania. W grudniu 2020 r. GIOŚ wystąpił z wnioskiem do NFOŚiGW (IW) o wydłużenie i aneksowanie umowy nr POIS02.04.00-00-0077/17-00 z NFOŚiGW z 30 listopada 2017 r. Przyczyną wystąpienia o zawarcie kolejnego aneksu do ww. umowy było wypowiedzenie przez GIOŚ umowy zawartej z wykonawcą na wykonanie zadań promocyjnych z powodu braku realizacji wymaganych zadań. NFOŚiGW, jako Instytucja Wdrażająca, zawierając ponowny aneks do ww. umowy zobowiązał GIOŚ do przygotowania w tym czasie kompletnej dokumentacji przetargowej, co stanowiło podstawę do późniejszego aneksowania tej umowy. Wymagana dokumentacja została przygotowana terminowo, a stosowny aneks przedłużający obowiązywanie umowy do 31 marca 2023 r. został zawarty w 6 sierpnia 2021 r. Na tej podstawie GIOŚ wszczął postępowania o udzielenie zamówień publicznych na realizację zadań objętych projektem.

Po podpisaniu aneksu w 8 września 2021 r. GIOŚ złożył wniosek o zmniejszenie limitu środków europejskich o 362,0 tys. zł w ramach omawianego projektu uzasadniając tym, że zmniejszenie spowodowane jest m.in. podpisaniem aneksu wydłużającego termin realizacji projektu do 31 marca 2023 r. i wskazane środki nie zostaną wykorzystane w projekcie 2021 r. Decyzją Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 października 2021 r. została wprowadzona powyższa zmiana.

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że w 2021 r. zostały przygotowane i przeprowadzone postępowania przetargowe na wszystkie działania przewidziane w projekcie oraz dokonano wyboru wykonawców dwóch najważniejszych umów, których realizacja rozpoczęła się na przełomie 2021 i 2022 roku.

(akta kontroli str. 2799-2974)

NIK zauważa, że dotychczasowe tempo realizacji projektu i zmiana zakresu umowy nr POIS02.04.00-00-0077/17-00 dopiero po trzech latach od rozpoczęcia realizacji projektu pn. „Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm” wymaga bieżącego monitorowania postępu realizacji tego projektu w celu wyeliminowania ryzyka niewykonania wszystkich zaplanowanych działań.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W pięciu wnioskach sprawozdawczych 2021 r. dotyczących realizowanego w ramach POIS 2014-2020 projektu pn. „Wzmocnienie monitoringu hałasu w zakresie opracowywania map hałasu” (umowa nr POIS.02.01.000003/19-00) Dyrektor Departamentu Monitoringu Środowiska składał oświadczenie wskazując niewłaściwy adres (tj. ul. Wawelska 52/54) przechowywania dokumentacji związanej z tym projektem, pomimo, że Departament Monitoringu Środowiska od dwóch lat, tj. od 2020 r. ma siedzibę przy ul. Aleje Jerozolimskie 92.

Dyrektor Departamentu Monitoringu Środowiska wyjaśniła m.in., że wskazanie byłego adresu siedziby Departamentu Monitoringu Środowiska było niedopatrzaniem i adres ten zostanie zmieniony w najbliższym wniosku o płatność oraz zostanie przekazana informacja Instytucji Wdrażającej, iż dokumentacja projektowa za 2021 r. jest przechowywana w nowej siedzibie Departamentu Monitoringu Środowiska GIOŚ.

(akta kontroli str. 3050-3081, 5567-5575)

Zdaniem NIK, wskazanie niewłaściwego adresu przechowywania dokumentacji było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego na 2021 r. Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w zakresie w części 51 – Klimat.

W wyniku szczegółowego badania wydatków ustalono, że zostały one poniesione celowo, legalnie i gospodarnie, z wyjątkiem wydatków w wysokości 7 599,2 tys. zł (co stanowiło 2,8% wykorzystanego limitu wydatków) sfinansowane ze środków rezerw celowych (poz. 59), które zostały dokonane z naruszeniem prawa. Wydatek ten dotyczył zakupu 28 samochodów i odzieży ochronnej na rzecz wioś. Te państwowe jednostki budżetowe finansowane są z części 85 – Województwa w związku z tym ww. zakupy powinny być realizowane w ramach właściwej dla tych jednostek części budżetu państwa. Należy zauważyć, że zakupione dla wioś samochody zostały przekazane do tych jednostek jako sprzęt zbędny w GIOŚ.

Szczegółowe badanie czterech zamówień publicznych wykazało, że w toku realizacji jednego zamówienia publicznego³⁵ Główny Inspektor naruszył przepisy nupzp ponieważ, jako zamawiający, udzielił zamówienia publicznego zmieniając wielkość i wartość zamówienia już po wyborze oferty i rozstrzygnięciu postępowania. Ponadto nie dotrzymał 30-dniowego terminu publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 448 nupzp). Ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało zamieszczone cztery dni po terminie wskazanym w nupzp.

³⁵ „Zakup i dostawę 31 samochodów osobowo-terenowych z napędem na cztery koła i dodatkowym wyposażeniem specjalistycznym”

W ocenie NIK, skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości świadczą o braku skutecznego systemu kontroli zarządczej.

Zdaniem NIK wzrost liczby spraw do rozpatrzenia w 2021 r. oznacza, że podejmowane działania naprawcze nie były w pełni skuteczne i nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

NIK zwraca uwagę, że z powodu braku możliwości pozyskania wiarygodnych danych Główny Inspektor nie przedkładał ministrowi właściwemu do spraw środowiska rocznych raportów za lata 2019 i 2020, o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W 2021 r. księgi rachunkowe w GIOŚ były prowadzone w programie [...]*). Stosowany program finansowo-księgowy został dopuszczony do użytkowania przez kierownika jednostki od 1 stycznia 2016 r. (a obecna wersja od 1 stycznia 2021 r.).

Stosowany system finansowo-księgowy uniemożliwiał automatyczne sporządzanie sprawozdań. Sprawozdanie w GIOŚ były sporządzane ręcznie, a zgodność danych weryfikowana była z wydrukami z systemu finansowo-księgowego na etapie sporządzania sprawozdań przez pracowników wydziału finansowo-księgowego, a następnie przez głównego księgowego.

(akta kontroli str. 5530-5531)

W obszarze rachunkowości ustalone procedury kontroli zarządczej stanowiły m.in.:

1. Zasady (polityka) rachunkowości ustalone decyzją nr 21 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 14 maja 2021 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (wprowadzone z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2021 r.);
2. Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska wprowadzona decyzją nr 3/2017 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 9 marca 2017 r.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych GIOŚ za 2021 r. przeprowadzono na próbie 41 zapisów księgowych o łącznej wartości 42 532,1 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 104 zapisami o łącznej wartości 2 162,4 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 71 350 zapisów księgowych dokonanych w księgach rachunkowych w 2021 r. i 7 386 zapisów księgowych dokonanych w księgach rachunkowych w styczniu i lutym 2022 r.

Stwierdzono przypadki sprawdzenia dowodów księgowych nieprawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. Operacje gospodarcze nie były właściwie ujmowane w księgach rachunkowych. W trakcie kontroli zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazały że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych w GIOŚ prowadzone były nieprawidłowo (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ustalono w GIOŚ procedury kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia rachunkowości były niekompletne lub nieaktualne. I tak:

- a) nie została opracowana instrukcja inwentaryzacyjna, tj. dokument określający formy, terminy, częstotliwość, zasady organizacji inwentaryzacji, obowiązki osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie inwentaryzacji oraz rozliczenie i dokumentowanie wyników w sposób zapewniający właściwy jej przebieg oraz ujęcie w księgach rachunkowych. Brak takiej instrukcji miał wpływ na zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji m.in. należności przed sporządzeniem rocznego sprawozdania Rb-27.

Główny Inspektor wyjaśnił, że „Odpowiedni kierownicy komórek organizacyjnych nie zaraportowali mi problemów w tym zakresie. O kwestiach związanych z przedawnionymi należnościami dowiedziałem się dopiero w trakcie kontroli. Nie rozumiem dlaczego przedawnione należności zostały przejęte. Instrukcja inwentaryzacyjna jest już w trakcie opracowywania, termin jest wprowadzenia uzależniony jest od innych spraw organizacyjnych i legislacyjnych Urzędu. Tworzona jest zmiana struktury organizacyjnej i tworzone będą sekcje zamiejscowe, tworzony jest Departament Transgranicznego Przemieszczania Odpadów.”.

(akta kontroli str. 119-148, 1225-1235, 4005-4348, 5535-5539)

- b) nie ustalono procedur, w tym mechanizmów kontroli zapewniających skuteczne dochodzenie należności Skarbu Państwa, m.in. poprzez określenie zakresu odpowiedzialności komórek organizacyjnych za prowadzenie poszczególnych etapów windykacji i egzekucji należności.

Stosownie do standardu nr 10 określonego w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁶, procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Ustalono, że wewnętrzne regulaminy organizacyjne DAF oraz Departamentu Inspekcji nie zawierały zapisów określających zadania związane z poszczególnymi etapami postępowania windykacyjnego i egzekucyjnego związanego z dochodzeniem należności. W wyniku uzgodnień z Dyrektorem Generalną GIOŚ, Główna Księgowa opracowała we wrześniu 2021 r. projekt procedury dotyczącej postępowania z należnościami publicznoprawnymi i cywilnoprawnymi, który był następnie przedmiotem opiniowania w Departamencie Prawnym, jednak do dnia zakończenia kontroli taka procedura nie została wdrożona.

(akta kontroli str. 149-153, 586-671, 1149-1152, 1265-1301, 1384-1458)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Nie posiadam wiedzy w zakresie przyczyny nieuregulowania kwestii odpowiedzialności komórek

³⁶ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

organizacyjnych za poszczególne etapy dochodzenia należności przed objęciem przeze mnie funkcji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Jednocześnie w ramach bieżącego nadzoru żaden z departamentów merytorycznych nie zgłaszał mi problemów w tym obszarze, co w kontekście mojego krótkiego okresu sprawowania funkcji Głównego Inspektora nie spowodowało doraźnej kontroli tego obszaru. Ponadto z przekazywanych roboczych informacji wynikało, że stosowna procedura, przedłożona przez Główną Księgową, jest przedmiotem uzgodnień i oceny zasadności przyjętych rozwiązań w różnych obszarach funkcjonowania urzędu. Obecnie trwają prace robocze w zakresie wypracowania optymalnych rozwiązań dotyczących podziału kompetencji w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa w GIOŚ.”.

(akta kontroli str. 1777-1783)

Powyższe skutkowało brakiem podejmowania w 2021 r. działań wobec dłużników.

W GIOŚ na dzień 31 grudnia 2021 r. występowały należności w łącznej kwocie 250 tys. zł (należność główna) z tytułu 5 decyzji, którymi Główny Inspektor Ochrony Środowiska wymierzył w 2020 r. i 2021 r. administracyjne kary pieniężne operatorom statków powietrznych za niedostarczenie Krajowemu Ośrodkowi Bilansowania i Zarządzania Emisjami rocznego raportu o wielkości emisji dwutlenku węgla lub sprawozdania z weryfikacji. Wszystkie decyzje zostały doręczone i stały się ostateczne (decyzje z 2020 r. – z dniem 25 lutego 2021 r., natomiast decyzja z 2021 r. – z dniem 12 sierpnia 2021 r.). Dopiero 12 listopada 2021 r. Dyrektor Departamentu Inspekcji przekazała przy piśmie kopie ww. decyzji, wraz z odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi doręczenie, do DAF celem podjęcia działań egzekucyjnych. Z kolei Główna Księgową GIOŚ 14 lutego 2022 r. przekazała ww. sprawy do Departamentu Prawnego, powołując się na postanowienia zarządzenia nr 4/2017 Dyrektora Generalnego GIOŚ z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie postępowania w GIOŚ w zakresie ustalania oraz dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym (jak ustalono w toku kontroli zarządzenie to stało się nieaktualne z dniem 3 stycznia 2018 r. w związku ze zmianami organizacyjnymi w GIOŚ). W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Prawnego 21 lutego 2022 r. zwróciła przesłane dokumenty, informując jednocześnie Główną Księgową, iż zarządzenie nr 4/2017 nie ma zastosowania w przedmiotowych sprawach, gdyż administracyjne kary pieniężne nie mają charakteru należności cywilnoprawnych, a ich dochodzenie następuje w drodze egzekucji administracyjnej. Ponadto Dyrektor Departamentu Prawnego wskazała, że zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Prawnego z dnia 8 listopada 2021 r. do jego właściwości należy prowadzenie postępowań administracyjnych – odwoławczych i zażaleniowych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Następnie 24 lutego 2022 r. starszy księgowy w DAF przekazał pocztą elektroniczną do Departamentu Inspekcji informację, że kwoty kar wynikające z ww. decyzji nie zostały uiszczone i zwróciła się m.in. o dalsze procedowanie spraw w celu wyegzekwowania tych kwot.

Dopiero w trakcie kontroli NIK zostały wystawione upomnienia, tj. w 10 marca 2022 r. Upomnienia nie zostały wysłane do dłużników przed zakończeniem kontroli, tj. przed 11 marca 2022 r., z uwagi na fakt, że dłużnikami były

podmioty zagraniczne i konieczne było uzyskanie ich tłumaczenia z języka polskiego na język angielski. Termin wykonania tłumaczenia został wyznaczony na 14 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 390-399, 1149-1152, 1382-1458)

- c) nie zaktualizowano Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych w GIOŚ, która nie została dostosowana do zmian organizacyjnych, wprowadzonych od 1 stycznia 2019 r. w związku ze zmianą ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Główna księgowa wyjaśniła, że „W 2021 r. w GIOŚ obowiązywała Instrukcja obiegu dokumentów, która nie została zaktualizowana i dostosowana do realiów funkcjonowania urzędu po zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. W ww. Instrukcji nie określono terminów przekazywania dowodów księgowych do DAF. Niemniej w 2021 r. po przeprowadzonej kontroli wewnętrznej pn. „Ocena prawidłowości realizacji faktur, w tym terminowość i poprawność opisów”, podjęto działania w celu poprawy terminowości regulowania zobowiązań, w tym m.in. została utworzona baza faktury wpływających do DAF wraz z monitorowaniem dat ich płatności, a przy każdej dekretacji wpisywana jest data. Ponadto, w związku ze zmianą adresu siedziby GIOŚ, do dostawców wysyłane były wiadomości e-mail i przygotowywane aneksu do umów. Powyższe czynności znacząco zniwelowały opóźnienia w przekazywaniu dokumentów. Aktualizacja Instrukcji obiegu dokumentów planowana jest w 2022 r.”

(akta kontroli str. 4005-4348)

Zdaniem NIK od wprowadzenia zamian organizacyjnych minęło ponad 3 lata, w związku z tym planowanie aktualizacji dokumentacji dopiero w 2022 r. jest działaniem nierzetelnym.

- d) nie dokonano zmiany decyzji nr 118 z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie kontroli zarządczej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska wydanej m.in. na podstawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej środowisko z dnia 9 stycznia 2019 r.³⁷, które utraciły moc z dniem 24 lutego 2021 r.

Minister Klimatu i Środowiska w dniu 23 lutego 2021 r. wydał komunikat w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – energia, klimat i środowisko³⁸.

Stosownie do § 21 ust. 1 ww. wytycznych każda jednostka w działach powinna posiadać w formie pisemnej dokumentację dotyczącą kontroli zarządczej. Dokumentacja ta powinna być aktualizowana (§ 21 ust. 2).

W związku z wydaniem w lutym 2021 r. ww. komunikatu zgodnie z § 22 tegoż komunikatu utracił moc komunikat Ministra Środowiska z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej środowisko³⁹ oraz komunikat Ministra

³⁷ Dz. Urz. Ministra Środowiska poz. 1

³⁸ Dz. Urz. MKiŚ poz. 20.

³⁹ Dz. Urz. MŚ poz. 1.

Klimatu i Środowiska w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – energia i klimat⁴⁰.

Główny Inspektor wyjaśnił, że „Obowiązki Głównego Inspektora pełnię krótko, bo od 17 września 2021 r., a powołany zostałem 13 grudnia 2021 r., a za kontrolę wewnętrzną GIOŚ odpowiada zespół kontroli i audyty. Obejmując funkcję przeprowadziłem rozmowy z każdym dyrektorem i kierownikiem komórek organizacyjnych i prosiłem ich o uaktualnienie wszystkich przepisów i zarządzeń. Przeprowadziłem raport otwarcia i chciałem aby zaraportowali mi wszelkie niedociągnięcia. Nie zastało mi to przedstawione przez kierowników, a z uwagi na natłok obowiązków, nie miałem możliwości zapoznania się osobiście ze zmianą wytycznych Ministra Klimatu i Środowiska i przeprowadzenia kontroli w zakresie procedur kontroli zarządczej.”

(akta kontroli str. 15-39, 2020-2025)

2. Ustalony system kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia rachunkowości nie zapewniał właściwego prowadzenia ksiąg rachunkowych. I tak:

a) w § 4 ust. 9 pkt 5 zasad polityki rachunkowości obowiązującej w GIOŚ określono, że do sprawozdawczości własnej danego okresu sprawozdawczego zaliczane są dowody księgowe, sprawdzone pod względem merytorycznym, rachunkowym i podpisane przez głównego księgowego oraz zatwierdzone do realizacji przez Dyrektora Generalnego do ostatniego dnia miesiąca danego okresu sprawozdawczego oraz ostatniego dnia danego roku obrotowego.

Należy zauważyć, że sprawozdania miesięczne m.in. Rb-23, Rb-27, Rb-28 sporządzane są do 10 dnia następującego po okresie sprawozdawczym. Do tego terminu co do zasady księgi rachunkowe dotyczące danego okresu sprawozdawczego są otwarte, dlatego też nie ma przeszkód by dowody księgowe dotyczące danego okresu sprawozdawczego nie mogły być ujęte w okresie sprawozdawczym zgodnym z datą wystąpienia operacji gospodarczej.

Główny Inspektor wyjaśnił, że „sprawozdania w GIOŚ sporządzane są ręcznie, a następnie ręcznie wprowadzane do TREZORA – przy bardzo dużym wolumenie dokumentów księgowych obsługiwanych przez GIOŚ, a także niewystarczającym wsparciu systemu finansowo-księgowego, niezbędne było zapewnienie odpowiedniej ilości czasu na uzgodnienie zapisów w księgach rachunkowych oraz sporządzenie sprawozdań. W praktyce 10 dni przewidziane na sporządzenie sprawozdań ogranicza się do 6-8 dni roboczych, jest to czas, kiedy pracownicy muszą zintensyfikować działania w celu prawidłowego sporządzenia sprawozdań.”

Przyjęcie takich rozwiązań stwarza ryzyko ujmowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych z naruszeniem określonej w art. 6 Uor zasady memoriału.

b) w instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych nie określono jednoznacznie w liczbach dni terminów na – przekazywanie dokumentów księgowych pomiędzy komórkami organizacyjnymi GIOŚ, w tym nie określono terminów na przekazywanie dowodów księgowych przez laboratoria badawcze. W porozumieniach z wioś

⁴⁰ Dz. Urz. MK poz. 48.

również nie uzgodniono terminów na przekazywanie not obciążeniowych za koszty utrzymania wspólnych siedzib. Badanie dowodów księgowych wykazało, że 90 dowodów (na kwotę 346,3 tys. zł) wpłynęło do GIOŚ po upływie od 10 do 519 dni od daty wytworzenia dowodu księgowego. Należy podkreślić, że dokumenty te dotyczyły lat 2019-2020.

Spśród 145 badanych dokumentów, 90 dowodów księgowych zostało sporządzonych w latach 2019-2020, w tym: 13 delegacji wystawionych od września 2020 r. do grudnia 2020 r.; 13 faktur dotyczących refundacji okularów, okresowych badań wystawionych w okresie od października 2020 r. do grudnia 2020 r.; 2 faktury wystawione w 2019 r. za telefony; 58 faktur dotyczących, m.in. opłat za energię, wywóz śmieci, monitoring obiektów (wystawionych w okresie od września 2020 r. do grudnia 2020 r.); 3 noty księgowe dotyczące kar umownych oraz 1 dokument dotyczący umowy zlecenia wystawiony 16 grudnia 2020 r.

W 2021 r. łączna kwota zapłaconych odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań wyniosła 52,4 zł.

(akta kontroli str. 4373-4900)

Główny Inspektor wyjaśnił, że „w obowiązującej Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów nie określono liczby dni na przekazywanie dokumentów pomiędzy komórkami. Niemniej w 2021 r. podjęto działania w celu poprawy terminowości regulowania zobowiązań, w tym m.in. została utworzona baza faktur wpływających do DAF wraz z monitorowaniem dat ich płatności, przy zawieraniu nowych umów negocjowano korzystne warunki terminu płatności dla GIOŚ, przy każdej dekretacji wpisywana jest data. Ponadto, w związku ze zmianą adresu siedziby GIOŚ do dostawców wysyłane były wiadomości e-mail i przygotowywane aneksy do umów. [...] Aktualizacja Instrukcji obiegu dokumentów planowana jest w 2022 r.”

(akta kontroli str. 672, 4373-4383, 5535-5539)

Zdaniem NIK od wprowadzenia zmian organizacyjnych minęło ponad 3 lata, w związku z tym planowanie aktualizacji dokumentacji dopiero w 2022 r. jest działaniem nierzetelnym. Natomiast argument, że podjęto działania mające na celu poprawę terminowości regulowania zobowiązań nie zwalnia kierownika jednostki z obowiązku uregulowania w procedurach kontroli zarządczej wszystkich kwestii związanych z przepływem dokumentów w jednostce, w celu zapewnienia właściwego prowadzenia rachunkowości. A stosownie do standardu nr 10 kontroli zarządczej dokumentacja opisująca procedury powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób dla których jest niezbędna co oznacza, że powinna być w formie pisemnej.

3. W GIOŚ nie podejmowano skutecznych działań w celu zmiany bądź aktualizacji stosowanego w GIOŚ systemu finansowo-księgowego [...]*), pomimo że system nie wspomagał prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Kontrola wykazała, że w latach 2019-2021 w GIOŚ został powołany *Zespół do spraw oceny zintegrowanego systemu ERP w celu jego wdrożenia w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska*. Zespół ten informował kierownictwo GIOŚ m.in., że:

- funkcjonujący system [...]*) posiada szereg nieefektywności związanych z funkcjonowaniem poszczególnych modułów programu (Dyrektor Departamentu Organizacyjno-Finansowego)⁴¹;
- występują poważne problemy w systemie [...]*), których pracownicy GIOŚ (użytkownicy systemu) nie są w stanie rozwiązać samodzielnie oraz o zagrożeniu, że nie będzie możliwości użytkowania systemu od 1 stycznia 2021 r., jeśli firma [...]*) nie wykona do końca 2020 r. zadań, zawartych w zgłoszeniach dokonanych w Internetowym systemie rejestracji zgłoszeń. Z przedstawionych dokumentów wynikało, że 22 września 2020 r. GIOŚ przekazał szczegółowe założenia do modułu zaangażowanie – zgłoszenie nr 266254, na które do dnia 22 października 2020 r. nie otrzymał odpowiedzi (p.o. Głównego Księgowego⁴²);
- obowiązujący system [...]*) nie spełnia wymagań i niezbędnych potrzeb użytkowników w zakresie sprawnego i nowoczesnego oprogramowania obejmującego dla całego systemu finansowo-księgowego, kadry-płace i administracja (środki trwałe, gospodarka nieruchomościami i flotą samochodową). Do notatki dołączono zestawienie funkcjonalności i braków obecnego systemu, w tym m.in.: w obowiązującym systemie finansowo-księgowym w GIOŚ brak możliwości samodzielnego wykonywania przez użytkowników systemu, podstawowych czynności, niezbędnych dla realizacji zadań, zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. zmiany planu kont, wprowadzania i zatwierdzenia BO – bilansu otwarcia (notatka służbowa dla Głównego Inspektora, w sprawie kroków niezbędnych do wdrożenia w GIOŚ kompleksowego systemu księgowo-kadrowo-majątkowego, (przedłożona przez Zespół);
- system [...]*) nie spełnia potrzeb GIOŚ szczególnie po zmianach wprowadzonych od 1 stycznia 2019 r. Ponadto wskazano, że system [...]*) uniemożliwia szybki dostęp do angażowanych i wykorzystywanych środków w podziale na paragrafy i źródła finansowania, co było kluczowe dla prawidłowego działania GIOŚ, nie tylko w kontekście sprawozdawczości, ale także również rozliczania się z NFOŚiGW w ramach umowy dotyczącej realizacji Państwowego Monitoringu Środowiska (notatka służbowa z 20 maja 2021 r. ze spotkania w sprawie zakupu nowego systemu ERP przedstawiona Głównemu Inspektorowi).

(akta kontroli str. 3115-3367)

Pomimo przekazywania powyższych informacji kierownictwu GIOŚ oraz wyrażenia zgody przez Głównego Inspektora na zakup nowego systemu ERP, w GIOŚ w 2021 r. nie uwzględniono takiego zadania w limicie wydatków na 2022 r. Zgłoszono je dopiero na etapie planistycznym do budżetu na 2023 r.

Dyrektor Generalna GIOŚ wyjaśniła m.in., że w dniu 20 maja 2021 r. odbyło się spotkanie w sprawie systemu ERP i uczestnicy spotkania wyrazili zgodę na zakup nowego systemu ERP. Po tej zgodzie przystąpiono do realizacji zadań zgodnie z ustalonym harmonogramem, tj. sporządzono opis przedmiotu zamówienia. Z tego, co wiem to opis przedmiotu zamówienia dotyczący nowego systemu informatycznego został opracowany.”

⁴¹ Pismo z 28 października 2019 r., znak: DOF/041-2/19/AK-Z

⁴² Pismo z 22 października 2020 r. znak: DAF-310/85/2020/im

(akta kontroli str. 6063)

P.o. Głównego Inspektora do września 2021 r. wyjaśnił m.in, że były uwagi, że ten system ma wady, była zgłoszona propozycja rozważenia zakupu nowego systemu i był zgłaszany konkretny program – QNT, ponieważ ówczesna główna księgowa знаła ten program. „Ówczesna Główna Księgowa zgłaszała, że nie zna systemu [...]*) i nie potrafi go obsługiwać. Moje obawy związane były z tym, że ówczesna księgowa nie chce zapoznać się z funkcjonującym systemem [...]*). Odbylem dwa spotkania z dyrektorem Departamentu Informatyki, jaki działania można podjąć by obecny system mógł lepiej funkcjonować. Dyrektor Generalny GIOŚ (od lutego 2021 r.) sporządziła materiał – analizę wariantów, jakie trzeba przeanalizować przy podjęciu decyzji – dalszych działań. Dyrektor Departamentu Informatyki wskazał, że trzeba wprowadzić upgrade, by ten system funkcjonował.”. Ponadto wskazał m.in., że nie posiadał informacji, że sprawozdania miesięczne były sporządzane na niezatwierdzonych zapisach księgowych oraz, że były zgłaszane problemy dotyczące niezatwierdzania ksiąg rachunkowych, niezatwierdzenia zapisów księgowych, problemów z wprowadzaniem i zatwierdzaniem bilansu księgowego.

(akta kontroli str. 6065-6066)

Zdaniem NIK powyższe działania były nieskuteczne i nie doprowadziły ani do aktualizacji funkcjonującego w GIOŚ systemu finansowo-księgowego bądź zakupu nowego systemu finansowo-księgowego.

4. Zatwierdzony do stosowania w GIOŚ system finansowo-księgowy nie wspomagał prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, bowiem:
 - a) automatycznie wskazywana przez system data operacji nie była zmieniana ręcznie przez pracowników GIOŚ. System ustawiał automatycznie datę operacji tożsamą z datą księgowania dowodu. Zatwierdzenie daty ustawionej automatycznie przez system spowodowało, że wykazane w księgach rachunkowych daty operacji gospodarczych były późniejsze niż data wystawienia dowodów a system nie sygnalizował rozbieżności w tym zakresie. Skutkiem tego wykazane w księgach rachunkowych daty operacji gospodarczych były niezgodne z datami operacji wynikającymi z dowodów księgowych. W toku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych wyselekcjonowano 20 241 zapisów księgowych z błędną sekwencją dat. Szczegółowa weryfikacja tych zapisów, dokonana na próbie 145 dowodów księgowych potwierdziła, że daty operacji gospodarczych w zapisie księgowym były niezgodne z datami wynikającymi z tych dowodów. Oznacza to, że księgi rachunkowe nie spełniały wymogów jakościowych określonych w Uor, ponieważ:
 - były prowadzone nierzetelnie, tj. nie spełniały cechy określonej w art. 24 ust. 2 Uor, bowiem dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego;
 - nie były prowadzone bezbłędnie, tj. nie spełniały cechy określonej w art. 24 ust. 3 Uor, ponieważ nie wprowadzono do nich poprawnie danych z dowodów księgowych w zakresie daty operacji.

W toku oględzin działania systemu finansowo-księgowego ustalono, że pracownicy DAF nie zmieniali podpowiadanej przez system daty operacji, na datę wynikającą z dowodów księgowych.

Główna księgowa wskazała, że dopiero od 1 lutego 2022 r. wprowadzono obowiązek ręcznego wprowadzania daty operacji zgodnej z datą wykazaną na dowodzie księgowym.

(akta kontroli str. 5530-5531)

- b) Dopiero w styczniu 2022 r. został wprowadzony i zatwierdzony w księgach rachunkowych 2021 r. bilans otwarcia 2021 r.

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że były problemy z wprowadzeniem bilansu otwarcia 2021 r., żaden z pracowników GIOŚ nie mógł tego wykonać samodzielnie. We wrześniu 2021 r. chciała zrobić próbę autoryzacji bilansu otwarcia 2021 r. jednakże system nie pozwolił zrobić tej autoryzacji i zaksięgować dokumentu. Powodem braku możliwości zaksięgowania bilansu otwarcia 2021 r. był brak wiekowania rozrachunków 2021. Kiedy był przygotowywany system do zmiany planu kont GIOŚ, firma [...]*) nie poinformowała pracowników GIOŚ, że powinni przygotować zestawienia, tabele, dotyczące wiekowania rozrachunków, które umożliwiły zaciąganie zobowiązań czy należności (rozrachunków z kontrahentami) do systemu. Pracownik GIOŚ jeszcze raz musiał przystąpić do tej czynności i uzupełnić dane dotyczące rozrachunków (m.in. nr faktury, datę faktury, kwotę) i przesłanie tych zestawień do firmy [...]*). Ten proces był długotrwały. Na początku listopada 2021 r. pracownik GIOŚ zakończył wiekowanie i przekazał materiały (zestawienia niezbędne do wiekowania) do firmy [...]*). Także na bieżąco próbowaliśmy łączyć rozrachunki – ręcznie. W końcu listopada 2021 r. podjęłam kolejną próbę autoryzacji bilansu otwarcia i ponownie nie udało się. Na początku stycznia 2022 r. po sporządzeniu sprawozdań miesięcznych za grudzień 2021 r. podjęłam kolejną próbę zamknięcia bilansu otwarcia i wtedy po rozmowach telefonicznych i przy wsparciu ze strony firmy [...]*), zatwierdziłam autoryzację bilansu otwarcia 2021 r. Potem na bieżąco zaczęłam zamykać kolejne okresy 2021 r.

(akta kontroli str. 5227-5290, 5772-5784)

Z przeprowadzonych oględzin systemu finansowo-księgowego GIOŚ wynikało, że dopiero w styczniu 2022 r. zostały zamknięte/ zatwierdzone kolejne okresy sprawozdawcze 2021 r., tj. m.in.:

- maj 2021 r. dopiero 19 stycznia 2022 r.,
- październik 2021 r. w dniu 20 stycznia 2022 r.,
- listopad 2021 r. w dniu 22 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 5530-5531)

Były pracownik GIOŚ pełniący obowiązki Głównego Księgowego w okresie wrzesień 2020 r. do lipca 2021 r. odnośnie przyczyn braku zatwierdzenia autoryzacji bilansu otwarcia 2021 r. w 2021 r. wyjaśniła m.in., że 20 maja 2021 r. zgłosiła w Egerii – internetowym systemie rejestracji zgłoszeń pod nr 274186 – zgłoszenie braku samodzielnego wprowadzenia bilansu otwarcia 2021 r. Codziennie prowadził korespondencję z firmą [...]*) w sprawie bilansu otwarcia 2021 r. i planu kont. Ponadto w notatce z marca 2021 r. sporządzonej dla Pani Dyrektora Generalnej GIOŚ informował o problemach bilansu otwarcia 2021 r. Do dnia 31 lipca 2021 r., czyli ostatniego dnia pracy w GIOŚ nie udało się wprowadzić bilansu otwarcia 2021 r. z nieznanymi dla mnie przyczynami ze strony firmy [...]*). W związku z brakiem możliwości

wprowadzenia bilansu otwarcia 2021 r. do systemu finansowo-księgowego w GIOŚ sporządzane były sprawozdania na niezatwierdzonych na trwałe dowodach księgowych.

Ponadto były pracownik GIOŚ pełniący obowiązki Głównego Księgowego w okresie wrzesień 2020 r. do lipca 2021 r. wskazała m.in., że jak rozpoczęła pracę w GIOŚ w drugiej połowie 2020 r. to informowała kierownictwo GIOŚ o problemach z systemem finansowo-księgowym [...]*) i o tym, że nie jest zamknięty 2019 r. i osiem miesięcy 2020 r.

(akta kontroli str. 5855-5869)

W ocenie NIK księgi rachunkowe GIOŚ za 2021 r. nie spełniały cech określonych w art. 24 ust. 5 Uor, tj. nie były prowadzone na bieżąco.

5. W wyniku przeprowadzonego badania ksiąg rachunkowych (z uwzględnieniem badania analitycznego FK-SKAN) stwierdzono także, że:

a) spośród 145 badanych dowodów księgowych dwie faktury VAT (faktura VAT nr 357/367/2021/F z 4 marca 2021 r. oraz faktura VAT nr 2020/12/00274/AM/2 z 31 grudnia 2020 r.) zawierały niewłaściwy adres GIOŚ⁴³, a na 21 fakturach nie było prezentaty potwierdzającej daty wpływu do DAF w GIOŚ.

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że w przypadkach braku pieczętki DAF uznano za datę wpływu datę sprawdzenia formalno-rachunkowego przez pracownika DAF. Ponadto wskazała, że na ww. niedociągnięcia również miało wielokrotnienie ilości dokumentów podlegających kontroli, a dalej ewidencji. W związku z tym w celu terminowego regulowania zobowiązań pracownicy komórki księgowej przyjmowali pewne uproszczenia dotyczące obiegu dokumentów.

Ponadto Główna Księgowa GIOŚ wskazała m.in., że w przypadku 6 faktur finansowanych ze środków umowy z PGW WP nr KZGW/KZ/2021/78 z 22 czerwca 2021 r. – dokumenty zostały dostarczone do GIOŚ 29 listopada 2021 r. i były procedowane niezwłocznie w celu wykorzystania przyznanych środków z PGW WP. W przypadku faktury VAT nr 357/367/2021/F z 4 marca 2021 r. brak zmienionego adresu na fakturze był wynikiem niedopatrzania pracownika, z kolei w przypadku drugiej faktury trwał proces zmiany adresu siedziby GIOŚ.

(akta kontroli str. 3110-3367)

Dyrektor Generalna wskazała m.in., że podjęto następujące działania w celu zwiększenia nadzoru nad terminowością dokonywania opisów faktur i ich przekazywania do Wydziału Finansowo-Księgowego sekretariat DAF przesyłał do pracowników (w razie wystąpienia takiej konieczności) informację o zbliżającym się terminie płatności; nowe umowy zawierają warunki uwzględniające dłuższe terminy płatności dla Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 2669-2798)

Zdaniem NIK niezaktualizowanie adresu GIOŚ było działaniem nierzetelnym, bowiem wpływ dokumentów do GIOŚ następował z opóźnieniem, co wymagało dodatkowych

⁴³ Widniał adres siedziby GIOŚ przy ul. Wawelskiej 52/54.

uzgodnień w celu odstąpienia od naliczania odsetek za zwłokę w uregulowaniu płatności.

- b) Stwierdzono 164 zapisy zaksięgowane w innym okresie sprawozdawczym niż data wystąpienia operacji gospodarczej. Dotyczyły one operacji związanych z przejęciem składników majątkowych z wioś.

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że dowody były wystawiane przez pracowników Wydziału Administracyjnego zajmujących się ewidencją majątku i dostarczane z opóźnieniem do Wydziału Finansowo-Księgowego celem ujęcia ich w księgach. Powód to niewystarczająca obsada pracownicza w ww. komórkach. Przejęty majątek w związku ze zmianą ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska to kilkadziesiąt tysięcy pozycji. Stan zatrudnienia był nieadekwatny do liczby przejętego majątku i wymaga wzmocnienia kadrowego.

(akta kontroli str. 3115-3367)

Zdaniem NIK niewystarczająca obsada kadrowa nie może być uzasadnieniem do ujmowania dowodów księgowych niezgodnie z zasadą memoriału określoną w art. 6 Uor.

6. Kierownictwo GIOŚ nie zleciło przeprowadzenia audytu ani kontroli wewnętrznej w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych GIOŚ, pomimo, że w latach 2019-2020 pracownicy GIOŚ informowali kierownictwo GIOŚ o nieprawidłowym działaniu systemu finansowo-księgowego. Należy zwrócić uwagę, że stwierdzone nieprawidłowości w wymienionym obszarze miały swoje podłoże w niezidentyfikowaniu ryzyka związanego z istotną zmianą organizacji GIOŚ.

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że w 2020 r. na etapie przygotowania planu audytu na 2021 r. nie zgłoszono zadania dotyczącego wewnętrznego systemu finansowo-księgowego GIOŚ. Ponadto wskazała, że po objęciu stanowiska Dyrektora Generalnego w dniu 15 lutego 2021 r. i zapoznaniu się z sytuacją funkcjonowania Urzędu m.in. w zakresie obsługi kadrowo-finansowo-księgowej po wysłuchaniu stanowisk i argumentów wszystkich zaangażowanych stron zostały podjęte działania w celu dokonania zmiany systemu. Reaktywowane zostały prace zespołu pracującego nad wymaganiami dotyczącymi funkcjonalności/modułów nowego systemu w celu jego zakupu oraz wdrożenia. Nie są mi znane powody w zakresie niepodjęcia zadania audytowego dot. ksiąg rachunkowych lub kontroli wewnętrznej ksiąg rachunkowych przed 2021 rokiem.

(akta kontroli str. 6063)

Kierownik Zespołu do spraw Kontroli i Audytu GIOŚ wyjaśnił m.in., że audytor sporządzając plan audytu na 2021 r. sporządzał analizę ryzyka obszarów działalności GIOŚ i z analizy tej, jak i późniejszych uzgodnień tematów audytu z Głównym Inspektorem nie wynikało, żeby ten obszar był priorytetowy do przeprowadzenia audytu na 2021 r. również w ramach planów kontroli wewnętrznej i kontroli doraźnej uzgadnianych z Dyrektorem Generalnym temat dotyczący prowadzenia ksiąg rachunkowych w GIOŚ nie był tematem priorytetowym.

(akta kontroli str. 6067-6068)

Zdaniem NIK nieprzeprowadzenie audytu oraz kontroli wewnętrznej ksiąg rachunkowych GIOŚ szczególnie, kiedy od 2019 r. były zgłaszane przez pracowników

GIOŚ uwagi dotyczące nieprawidłowego działania funkcjonującego systemu finansowo-księgowego GIOŚ szczególnie po wprowadzonych zmianach w strukturze organizacyjnej GIOŚ, świadczy o nie dochowaniu należytej staranności.

3.2 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za 2021 r. z wykonanie planu finansowego w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzania objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone w terminach określonych stosownymi rozporządzeniami Ministra Finansów⁴⁴.

Wskazane wyżej sprawozdania zostały sporządzone na podstawie zapisów w księgach rachunkowych, które nie były zgodne z dowodami księgowymi dokumentującymi te zapisy. Ponadto zapisy te nie spełniały określonego w art. 23 Uor wymogu trwałości, co jednocześnie oznaczało, że ksiąg w rachunkowych w GIOŚ nie można uznać za prowadzone bieżąco (szczegółowy opis w obszarze 3.1, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Sprawozdanie Rb-27 nie zostało sporządzone poprawnie pod względem merytorycznym, ponieważ m. in. zostały w nim wykazane należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto stanowiące roszczenie sporne, a także przedawnione lub niemożliwe do odzyskania. Błędy te miały również wpływ na dane wykazane w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2021 r.

⁴⁴ Rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

W sprawozdaniu Rb-28 nie zostały ujęte wszystkie kwoty zobowiązań wynikające z dowodów księgowych, które wpłynęły do GIOŚ w grudniu 2021 r. i w styczniu 2022 r., a dokumentowały operacje gospodarcze z 2021 r (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W załączniku nr 1 „Opis wykonania zadania i miernika zadania budżetowego w roku 2021” do sprawozdania RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich, w opisie wykonania zadania nr 12.1 W pn. „System ochrony środowiska i informacji o środowisku, w poz. 9, 10 i 12 zawarto niepełnie lub nieprawidłowe dane (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 686-690, 714-716, 5772-5784, 6220-6221)

Stosowany w GIOŚ system kontroli zarządczej nie zapewniał sporządzania sprawozdań w sposób prawidłowy i rzetelny.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sprawozdanie Rb-27 nie odzwierciedlało stanu faktycznego należności pozostałych do zapłaty w tym zaległości netto, ponieważ ujęto w nim należności w kwocie 57,6 tys. zł, co do których na skutek opieszalych działań komórek organizacyjnych GIOŚ Główny Inspektor nie podjął decyzji dotyczących umorzenia nieściągalnych należności przejętych z wioś.

Wg stanu na 31 grudnia 2021 r. w księgach rachunkowych GIOŚ (konto 221) występowały m.in. należności przejęte w 2019 r. od 8 wioś na podstawie ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, w kwocie 57,6 tys. zł (należność główna).

Dokumentacja tych należności wraz z protokołami zdawczo-odbiorczymi została przekazana w okresie od 31 lipca do 8 października 2019 r. z Departamentu Organizacyjno-Finansowego do Departamentu Prawnego celem podjęcia działań egzekucyjnych lub wydania opinii o niezasadności prowadzenia egzekucji.

Dyrektor Departamentu Prawnego 19 marca 2021 r. w odniesieniu do wydania opinii prawnej w sprawie możliwości umorzenia 177 należności w kwotach od 0,01 zł do 17 zł w formie jednostronnego oświadczenia woli, skierowała do Departamentu Administracyjno-Finansowego (dalej: „DAF”) opinię, w której wskazano na konieczność dalszych działań ze strony DAF, w tym zakresie, w tym m.in. konieczność podjęcia próby uzyskania od wioś danych adresowych dłużników, pomimo iż w piśmie DAF zwracano uwagę na fakt, iż koszty tych działań mogą przewyższyć kwoty dochodzonych należności, zaś podejmowane wcześniej próby dostarczenia upomnień były nieskuteczne z powodu zwrotu nedoręczonej korespondencji.

(akta kontroli str. 1149-1186, 1211-1212, 5794-5810)

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła m.in., że w okresie od otrzymania dokumentacji 279 spraw należności przejętych z wioś, tj. od II połowy 2019 r. do 21 lutego 2022 r., w Departamencie Prawnym dokonano analizy tych spraw i podjęto działania, w wyniku, czego m.in. w przypadku pozostałych spraw 177, na łączną kwotę 57,6 tys. zł, w Departamencie Prawnym sporządzono opinie o niezasadności prowadzenia egzekucji (z tego: w 5 sprawach na kwotę 11,8 tys. zł, z powodu przedawnienia, które nastąpiło przed datą ich przejęcia przez GIOŚ, w 172 sprawach na kwotę 45,8 tys. zł, ze względu na fakt, że istnieje

przypuszczenie, że koszty ich odzyskania będą nadmierne i/lub ze względu na fakt jej bezskuteczności egzekucji z powodu likwidacji podmiotu).

Ponadto, Dyrektor Departamentu Prawnego, odnosząc się do kwestii przekazania do DAF informacji o przedawnieniu należności przejętych od wioś wyjaśniła, że: „pracownik musiał każdą sprawę szczegółowo przeanalizować, jednocześnie próbując uzyskać od wioś dokumentację niezbędną do przedmiotowej analizy. Następnie uznano, że informacja taka zostanie przekazana po przeanalizowaniu wszystkich spraw, gdyż część należności można pogrupować i wydać w stosunku do nich jedną opinię”.

(akta kontroli str. 1187-1191, 1459-1511)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „od momentu przejęcia przez Urząd w 2019 r. należności, realizowano działania w zakresie analizy i oceny ich stanu prawnego. Między innymi dokonywano oceny formalno-prawnej poszczególnych spraw w odniesieniu do przepisów ustawy (...) o finansach publicznych (...) oraz Kodeksu Cywilnego w oparciu o posiadaną dokumentację dowodową. (...) sprawy podlegały drobiazgowej ocenie, m.in. wiązały się z koniecznością podejmowania działań sądowych oraz analizą formalnoprawną. W zakresie należności nieściągalnych Departament Prawny przygotował opinie, które po zapoznaniu się z nimi będą podstawą do podjęcia decyzji w sprawie ich umorzenia. Wydane decyzje o umorzeniu będą podstawą do dokonania odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych. Ponadto Główny Inspektor wyjaśnił, że przyczyną opóźnień była realizacja innych pilnych spraw organizacyjnych i legislacyjnych prowadzonych przez Urząd.

(akta kontroli str. 1772-1776, 1780-1783, 2020-2025)

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 Uor, należności inwentaryzuje się metodą potwierdzenia (uzgodnienia) salda, polegającą na uzyskaniu od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych ich stanu oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Natomiast inwentaryzację m.in. należności spornych i wątpliwych, należności wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także należności, których uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 Uor należy przeprowadzić drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Główna Księgowa wyjaśniła, że: „inwentaryzacja należności metodą potwierdzenia salda w GIOŚ została przeprowadzona – wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. – tylko w stosunku do tych należności, których status prawny nie budził wątpliwości służb finansowo-księgowych. Należności przejęte w 2019 r. od wioś nie były inwentaryzowane metodą potwierdzenia salda, ponieważ brak było do końca drugiej dekady stycznia br. opinii prawnej, co do ich statusu prawnego (przeterminowane, przedawnione), w wielu przypadkach brak było danych teleadresowych umożliwiających skuteczne doręczenie. (...) czynności inwentaryzacyjne w zakresie należności metodą weryfikacji obecnie trwają i będą trwały, co najmniej do połowy marca br. Od końca stycznia 2022 r. Departament Prawny sukcesywnie przesyła do DAF opinie prawne w przedmiocie przejętych od wioś należności. Na tej podstawie podjęte będą czynności mające na celu wykazanie wyników tychże opinii w stanie należności GIOŚ wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.”.

(akta kontroli str. 1199-1212)

Skutkiem nieposiadania przez Główną Księgową informacji o statusie prawnym przejętych należności było wykazanie w sprawozdaniu rocznym Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych GIOŚ za 2021 r. należności przedawnionych i nieściągalnych, co oznacza, że sprawozdanie to nie odzwierciedlało stanu faktycznego w zakresie należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto.

2. Na skutek utrzymywania w księgach rachunkowych na koncie 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, kwoty 664,6 tys. zł wynikającej z kary umownej, stanowiącej roszczenie sporne, w sprawozdaniu Rb-27 niezgodnie z instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych⁴⁵ wykazano nieprawidłowe dane.

W listopadzie 2019 r. Główny Inspektor wypowiedział umowę nr DOF/62/2019 z 6 sierpnia 2019 r. z uwagi na niewykonanie przedmiotu umowy i skierował do wykonawcy wezwanie do zapłaty kary umownej w kwocie 664,6 tys. zł.

Pismem z 18 sierpnia 2020 r.⁴⁶ Dyrektor Departamentu Prawnego przekazała do Departamentu Organizacyjno-Finansowego informację o zakwestionowaniu przez wykonawcę podstaw wypowiedzenia i wniesieniu o zapłatę 700 tys. zł tytułem zwrotu wydatków i kosztów poniesionych przez Spółkę i podjęciu działań zmierzających do pozasądowego rozwiązania sporu. Następnie 27 lipca 2021 r. Dyrektor Departamentu Prawnego przekazała drogą mailową do Wydziału Finansowego DAF informację dotyczącą m.in. decyzji Głównego Inspektora w sprawie niezawierania ugody z wykonawcą ww. umowy i przekazaniu sprawy do Prokuratury Generalnej RP celem wykonania zastępstwa procesowego.

(akta kontroli str. 405-407, 1316, 1354-1381, 5794-5810)

Zgodnie z Załącznikiem Nr 3 Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷, na stronie Wn konta 221 Należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych, ujmuje się ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych i zwroty nadpłat. Ponadto, zgodnie z Zakładowym Planem Kont w GIOŚ, na koncie 200 – Inne rozrachunki budżetowe, prowadzona była ewidencja rozrachunków z tytułu spornych należności.

Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, w sprawozdaniu Rb-27 w odpowiednich kolumnach salda końcowego (11-13) wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane). W kolumnie „zaległości netto” nie należy wykazywać m.in. zaległości, kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych

⁴⁵ Załącznik Nr 34 Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁴⁶ Znak DP/033/3/2020.

⁴⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

Pomimo że od 18 sierpnia 2020 r. w DAF dysponowano informacją, iż ww. kwota kary umownej stanowi roszczenie sporne, nie dokonano przebiegowania tej kwoty z konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, na konto 200 Inne rozrachunki budżetowe, służące do ewidencji rozrachunków z tytułu spornych należności.

(akta kontroli str. 107-118, 5794-5811)

Główna Księgowa wyjaśniła, że obecnie jest analizowany status wszystkich należności poprzez weryfikację danych z ksiąg ze stosownymi dokumentami. W momencie przekazania dokumentów przez Departament Prawny sporządzą odpowiednie korekty w księgach i sporządzą korektę sprawozdań. Planują wykonać omawianą czynność do zamknięcia ksiąg rachunkowych, tj. do 85 dnia po dniu bilansowym lub do zmienionego terminu sporządzenia sprawozdań wynikającego z procedowanego obecnie rozporządzenia dotyczącego terminów sporządzania sprawozdań za 2021 r.

(akta kontroli str. 5772-5784)

Powyższe było niezgodne z Zakładowym Planem Kont GIOŚ, oraz przepisami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Skutkowało to niezgodnym ze stanem faktycznym ujęciem ww. kwoty w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2021 r., jako należności pozostałej do zapłaty/zaległości netto. Ponadto miało wpływ na dane wykazane w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2021 r.

3. Ujęcie w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2021 r. należności pomniejszonych o wartość odpisów aktualizujących należności.

W sprawozdaniu rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2021 r. w kol. 7 „Należności”, kol. 11 „Należności pozostałe do zapłaty” oraz kol. 12 „Zaległości netto” wykazano odpowiednio kwoty: 1 426,4 tys. zł, 1 063,2 tys. zł i 1 052,5 tys. zł, tj. odpowiednio należności, należności pozostałe do zapłaty i zaległości netto pomniejszone o kwotę odpisów aktualizujących należności w wysokości 3,3 tys. zł, nie zaś wartości nominalne należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto, wynoszących odpowiednio: 1 429,7 tys. zł, 1 066,5 tys. zł oraz 1 055,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 400-404, 673, 1149-1152, 1201-1204)

Główna Księgowa wyjaśniła, że sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2021 r. w kol. 7 pn. „Należności (saldo początkowe plus przypisy minus odpisy)”, kol. 11 „Saldo końcowe należności pozostałych do zapłaty ogółem” i kol. 12 „Saldo końcowe należności pozostałych do zapłaty w tym zaległości netto” zostały wykazane w podziale klasyfikacji budżetowej dochodów należności pomniejszone o odpisy aktualizujące należności w kwocie ogółem 3,3 tys. zł rozumiane, jako „odpisy”, o których mowa w instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa. Jednostka sporządzała sprawozdanie Rb-27 za poprzednie kwartały stosując tę samą metodykę.

(akta kontroli str. 1400-1404)

W sprawozdaniu Rb-27, zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, wykazuje się należności, pomniejszone o odpisy i zapis ten nie odnosi się do odpisów aktualizujących

należności. W związku z tym wartość należności w sprawozdaniu Rb-27 powinna być prezentowana bez pomniejszenia ich o wartość utworzonych odpisów aktualizujących.

4. Sprawozdania w 2021 r. w GIOŚ zostały sporządzone na podstawie zapisów niezatwierdzonych trwale w księgach rachunkowych, co było skutkiem wprowadzenia do ksiąg rachunkowych 2021 r. bilansu otwarcia dopiero w styczniu 2022 r.

Zapisy księgowe ujęte w okresach sprawozdawczych styczeń-listopad 2021 r. zostały zatwierdzone na trwale dopiero w styczniu 2022 r.

Główna księgowa wyjaśniła, że „dopóki nie było zatwierdzonego i zaksięgowanego bilansu otwarcia nie było można dokonać zamknięcia kolejnych okresów sprawozdawczych (miesięcznych) 2021 r. Należy podkreślić, że system pozwalał jedynie na zablokowanie okresów, co nie było jednoznaczne z trwałym zapisem danych. Odnośnie rocznych sprawozdań za 2021 r. zostały sporządzone po autoryzacji bilansu otwarcia 2021 r. na podstawie zamkniętych wcześniejszych okresów 2021 r.”

W kwestii niezatwierdzenia w księgach rachunkowych 2021 r. grudniowego okresu sprawozdawczego Główna księgowa wyjaśniła, że „Sprawozdanie roczne Rb-28 w dacie jego sporządzenia wynikało z ewidencji księgowej – dokumentów księgowych zaksięgowanych w odpowiednim okresie sprawozdawczym. Po tej dacie do jednostki napływają dokumenty księgowe wystawione z datą z 2021 r. i dotyczą tego roku oraz dokumenty księgowe z datą wystawienia dowodów 2022 r. dotyczące roku 2021. W związku z tym są one ewidencjonowane w księgach z okresu do ujęcia (zaksięgowania) grudnia 2021 r. powyższe będzie dokonane po ich weryfikacji i zaksięgowaniu na trwale do odpowiedniego okresu (tu grudnia 2021 jeśli dotyczy). Na tej podstawie zostanie sporządzona korekta sprawozdanie Rb-28 (m.in.) rocznego za 2021 r.”

(akta kontroli str. 6189-6192)

Jakkolwiek sprawozdania roczne były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej to istotnym jest fakt, że ewidencja ta nie była wiarygodna ponieważ zapisy w niej ujęte nie spełniały wymogu trwałości określonego w art. 23 Uor. Tym samym danych zawartych w sprawozdaniach nie można uznać za wiarygodne.

5. W rocznym sprawozdaniu Rb-28 (sporządzonym 7 lutego 2022 r.) nie zostały ujęte wszystkie kwoty zobowiązań.

Powyższe stwierdzono na podstawie dziennika weryfikacji za okres styczeń-luty 2022 r.

Dziennik weryfikacji został przedłożony kontrolującemu zamiast dziennika obrotów, ponieważ jak wyjaśniła główna księgowa „brak zamknięcia bilansu otwarcia 2022 r. wynika z braku zamknięcia okresu grudzień 2021 w systemie [...]*) w związku z trwającymi pracami bilansowymi. Brak zamknięcia wcześniejszego okresu nie pozwala zaksięgować kolejnych okresów, tj. styczeń-luty 2022 r. Zamknięcie okresów późniejszych nie pozwoli zamknąć okresów wcześniejszych, dlatego nie mogę przekazać dziennika obrotów za ten okres tylko dziennik weryfikacji.”

W dzienniku weryfikacji stwierdzono 362 zapisy księgowe z błędną sekwencją dat.

Spośród szczegółowo badanych 14 faktur z okresu styczeń – luty 2022 r. wynikało, że 6 faktur wpłynęło do GIOŚ w grudniu 2021 r., 5 faktur wpłynęło w dniach od 3 stycznia 2022 r. do 7 stycznia 2022 r., pozostałe w połowie stycznia 2022r.

Główna Księgowa w kwestii przyczyn ujęcia w zapisach 2022 r. dokumentów dotyczących operacji gospodarczych z 2021 r. wyjaśniła m.in., że „w roku 2022 są wprowadzane dokumenty księgowe dotyczące roku 2021 ze wskazaniem okresu sprawozdawczego do zaksięgowania 12.2021 r. W momencie ich zaksięgowania na trwale zostaną one ujęte w okresie 12.2021. Na tej podstawie zostaną sporządzone korekty sprawozdań budżetowych Rb-28 za 2021 r.”

(akta kontroli str. 6071-6192)

NIK nie kwestionuje możliwości sporządzenia korekt sprawozdań budżetowych, jednak istotny jest fakt, że wymienione wyżej dowody powinny być ujęte w rocznym sprawozdaniu Rb-28.

6. Dwie faktury korygujące (faktura VAT korygująca nr 970005990619 z 21 czerwca 2019 r. oraz faktura VAT nr 970006080619) na łączną kwotę 10,2 tys. zł, dotyczące zwrotu wydatków z lat ubiegłych nie zostały zaksięgowane na rachunek dochodów budżetu państwa, tylko na zmniejszenie wydatków w rozdz. 90014 § 4360. Powyższe miało wpływ na dane wykazane w sprawozdaniu Rb-27 i sprawozdaniu Rb-28.

Główna księgowa wyjaśniła, że faktury te zostały błędnie zaewidencjonowane przez pracownika na pomniejszenie wydatku roku bieżącego w związku ze zwrotem otrzymanym 10 marca 2021 r. Duża liczba dokumentów w grudniu 2021 r., a przede wszystkim brak narzędzi weryfikacyjnych w programie [...]*, które pozwalałyby zidentyfikować powyższe operacje spowodowały, że nie dokonano zwrotu wydatków z lat ubiegłych na dochody budżetu państwa.

(akta kontroli str. 4884-4900)

Fakt wpływu dużej liczby dokumentów nie stanowi uzasadnienia dla wskazania błędnej dekretacji na dowodach księgowych, a tym samym niewłaściwego ujęcia ich w księgach rachunkowych.

7. W załączniku nr 1 pn. „Opis wykonania zadania i miernika zadania budżetowego w roku 2021” do sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w opisie wykonania zadania nr 12.1 W pn. System ochrony środowiska i informacji o środowisku, w poz. 9 główne zmiany planu w 2021 r. w części finansowej – w zakresie uruchomienia środków z rezerw celowych błędnie podano, iż kwota uruchomionych rezerw celowych nie spowodowała zmiany planowanej wartości miernika zadania; w poz. 10 „Inne zmiany planu 2021 w części finansowej.(...)” nie wpisano informacji o kwocie środków niewygasających; a w poz. 12 „proponowany komentarz do wykonania miernika zadania budżetowego w 2021 r.”, która winna być wypełniona przez wszystkie jednostki sprawozdające nie zawarto informacji dotyczących rezultatów realizacji opisanego zadania.

Główna Księgowa GIOŚ wyjaśniła, iż w poz. 9 opisu błędnie zaznaczono odpowiedź „nie”. W wyniku uruchomienia środków z rezerwy celowej planowana wartość miernika w zakresie zadania 12.1.W zmieniła się – opis zadania zostanie skorygowany wraz z planowaną korektą sprawozdania RB-BZ1 (zmiana wartości

wykazanych zobowiązań). W poz. 10 opisu (...) błędnie nie wskazano kwoty wydatków niewygasających. Opis w powyższym zakresie zostanie skorygowany wraz z planowaną korektą sprawozdania RB-BZ1. W poz. 12 opisu (...) proponowany komentarz do wykonania miernika zadania budżetowego w 2021 r. zostanie uzupełniony wraz z planowaną korektą sprawozdania RB-BZ1. Korekta sprawozdania oraz opisu miernika zostaną przekazane do Najwyższej Izby Kontroli niezwłocznie po ich dokonaniu.

W dniu zakończenia kontroli Główny Księgowy GIOŚ przedłożył kontrolerom NIK korektę ww. sprawozdania z informacją, iż została przekazana do Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 2053-2055, 2084-2087, 2617-2623)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK opiniuje negatywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych. Przeprowadzone badanie ksiąg rachunkowych wykazało, że księgi te nie były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie i bieżąco, co było niezgodnie z art. 24 ust. 2-3 oraz ust. 5 ustawy o rachunkowości.

Pracownicy GIOŚ zatwierdzali automatycznie ustawioną przez system finansowo-księgowy datę operacji tożsamą z datą księgowania dowodu. W związku z tym data operacji gospodarczej wykazana w księgach rachunkowych była późniejsza niż data wystawienia dowodu, a system nie sygnalizował rozbieżności w tym zakresie. Powyższe spowodowało, iż daty operacji gospodarczych w zapisie księgowym były niezgodne z datami operacji wynikającymi z dowodów księgowych.

Dopiero w styczniu 2022 r. został wprowadzony i zatwierdzony w księgach rachunkowych 2021 r. bilans otwarcia 2021 r. W związku z tym poszczególne okresy sprawozdawcze od stycznia do listopada 2021 r. zostały zatwierdzone w styczniu 2022 r., zaś księgi rachunkowe za grudzień 2021 r. do czasu zakończenia kontroli nie zostały zamknięte.

Powyższe spowodowało, że sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z operacji finansowych sporządzane były na podstawie nietrwałych zapisów księgowych, tj. zapisów niespełniających kryterium określonego w art. 23 ust. 1 Uor. Ponadto sprawozdanie Rb-27 oraz sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2021 r. zawierały błędy merytoryczne. W związku z niewłaściwym ujęciem w księgach rachunkowych zwrotu wydatków z lat ubiegłych w kwocie 10,2 tys. zł została zaniżona kwota wydatków wykazana w sprawozdaniu Rb-28 i jednocześnie zaniżona kwota zrealizowanych dochodów w sprawozdaniu Rb-27.

NIK negatywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania kwartalne w zakresie operacji finansowych w GIOŚ w 2021 r., ponieważ zostały one sporządzone na podstawie niewiarygodnych ksiąg rachunkowych, a także zawierały błędy merytoryczne.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Występowanie o dodatkowe środki do dysponenta części po rzetelnym zweryfikowaniu możliwości ich wykorzystania w danym roku budżetowym.
2. Wykorzystywanie środków rezerw celowych na finansowanie zakupów niezbędnych do realizacji zadań w zakresie dotyczącym GIOŚ.

3. Podjęcie działań w celu wdrożenia harmonogramu rzeczowo-finansowego zadania „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”.
4. Podjęcie działań w celu zapewnienia rozliczania zaliczek, otrzymanych w ramach zawartej z NFOŚiGW umowy na „Realizację Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”, w terminach określonych w umowie.
5. Podjęcie działań w celu zapewnienia składania we wnioskach sprawozdawczych dotyczących realizowanych w ramach POliŚ projektów oświadczeń zgodnych ze stanem faktycznym.
6. Przeprowadzenie inwentaryzacji należności i podjęcie decyzji o umorzeniu nieściągalnych należności, a następnie odpowiednie skorygowanie zapisów w ewidencji księgowej.
7. Opracowanie kompletnych, aktualnych procedur kontroli zarządczej, szczególnie dla obszaru rachunkowości.
8. Określenie granicznego terminu, do którego dowody księgowe wpływające do GIOŚ, będą ujmowane w księgach rachunkowych okresu zgodnego z datą wystąpienia operacji gospodarczej.
9. Podjęcie działań zmierzających do aktualizacji lub zmiany systemu finansowo-księgowego.
10. Ustalenie w ramach procedur kontroli zarządczej mechanizmów kontroli zapewniających:
 - a) rzetelność i terminowość prowadzonych postępowań związanych z dochodzeniem należności Skarbu Państwa,
 - b) sporządzanie sprawozdań prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym,
 - c) wprowadzanie zapisów księgowych zawierających datę operacji zgodną z datą wynikającą z dowodu księgowego;
 - d) prawidłowe ujmowanie w księgach rachunkowych zwrotów wydatków z lat ubiegłych,
 - e) udzielanie zamówień publicznych zgodnie z prawem zamówień publicznych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 29 marca 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

Zmiany w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska

Tomasz Gawel

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorców.